

## 西ドイツの受益者負担金

著者	八巻 節夫
著者別名	Yamaki Setsuo
雑誌名	経済論集
巻	7
号	1
ページ	p423-474
発行年	1981-12
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1060/00005486/">http://id.nii.ac.jp/1060/00005486/</a>

# 西ドイツの受益者負担金

## 八 卷 節 夫

### 目 次

- 一 はじめに
- 二 受益者負担の概念
- 三 受益者負担の構造
- 四 戦後の推移
- 五 受益者負担の可能性
- 六 結 語

### 一 はじめに

1950年代には、産業国家の進展とともに、公的欲求が個人的性格を失って集合的性格を強めているという理由で、いわゆる受益者負担による財源調達法の後退を<sup>1)</sup>予言する流れがあった。それ以前にも、とりわけ Stein と Wagner は、ドイツについての長期の発展予測を立て、国家・地方団体の活動の利益の分割がますますすべての者に均等化して、個別に把握することが困難になる<sup>2)</sup>という理由で手数料をはじめとする受益者負担の相対的減退を根拠づけた。

この Stein=Wagner の定理は、現代において再び関心がもたれはじめている。この定理を現代的に定式化すると、それは公共団体が今後、利益を拡散させる公共財を供給していく(租税調達の)方向を強めていき、逆に特定の個人や地域に帰属する利益をもたらす公共サービスを供給していく(受益者負担の)程度を次第に弱めていくということになる。しかし、こうした長期予測とは反対に、現実には租税負担の限界の認識の下に、受益者負担の考え方がかなり前面に押し出されるようになっている。公共サービスはそれを要求し、受益した者が支払うべきであるという、こうした考え方は戦後公共団体のサービスのメニューが拡大される過程で次第に理解されるようになった。最近では、現実の財政構造が受益者負担の傾向を強めていることを統計的に検証

している学者も現われている。<sup>3)</sup>

例えば、P. Bohley によると、受益者負担をごく狭義に限って手数料、使用料、負担金収入とした場合、それは西ドイツにおいて1972年に182億マルクであった。しかし、この受益者負担の概念をさらに拡大し、連邦鉄道収入(111億マルク)、郵便(197億マルク)、電気・ガス(232億マルク)、近距離交通(34億マルク)、放送(14億マルク)、鉱油税・自動車税収入(189億マルク)をも含めると、受益者負担の合計額は959億マルクとなり、1972年の賃金・所得税収入が729億マルクであったことを考え合わせると、受益者負担が公共負担全体の中でいかに重要な地位にあるかが明白であろう。

受益者負担の重要性は、特に市町村レベルで大きく、狭義に限った場合でもそれは市町村の独立税収入の60%にも達している。<sup>5)</sup>こうした傾向はひとり西ドイツに限らず、アメリカにおいても市町村レベルでの手数料、使用料、分担金収入は自己収入の1/3を占めており、市町村の主たる収入源たる財産税のほぼ1/2に達している。さらに Teeple はアメリカの市町村および州全体で自己財源に占める手数料、使用料、分担金収入の割合は40%にもなることを明らかにしている。<sup>6)</sup>

受益者負担の現実のこうした重要性にもかかわらず受益者負担はほとんどいたる所で過小評価されてきた。その原因としては、公共負担の根拠としていわゆる「応能原則」が主流であったこと、受益者負担といってもその負担の基準となる受益の程度を正確に測ることができないこと、従って負担の高さの決定が恣意的になりがちであること、受益者に負担させるためには非支払者を収益から排除しなければならないが、その排除費用や受益者を把握し、負担を徴収するための行政費が高すぎると考えられていること、受益者負担は社会政策手段としては不適切な調達法であり、むしろ所得分配状態を悪化するものと考えられたこと、その他受益者負担の比重が小さかった過去の経緯から、受益者負担を財源として軽視する習慣から抜け切れないこと、さらには統一的な統計資料の利用が困難であることなどがあげられよう。

E. Sax もいうように、「集合活動の性質が異なることによって、それらが団体をとりえる関係は個々にみれば非常に異なっているので、それに対応して必然的に団体が必要な手段の調達に参加する仕方も異ならざるを得ない」のであり、そこに「公平負担」の真の意味を見出すことができるであろう。

う。今後の必要財源を担税能力のみを唯一の指標とする租税調達法だけに頼るか、それが限界だからといって公債調達という経済安定上問題の多い道を探すのは、Sax のいう「公平負担」から大きく隔たっていくことになるといわざるを得ない。

現代の主要諸国をおそっている財政危機をきり抜ける方法を見出す意味でも、今や租税負担や公債以外の幅広い調達法、従って受益者負担の可能性を探ることは公平負担の問題にとって最も緊要な課題である。また逆に、現実の財政の中に受益者負担の占める割合が増大してきた今日、それらが無原則に拡大されていった場合、負担体系は調和を欠き、公平負担はこの側面からも危険にさらされよう。従って、受益者負担を全体の負担体系の中で正しく位置づけし、その限界と可能性を明らかにし、全体的に調和のとれた公平な負担体系を求めることが重要なのである。

この小論は西ドイツの受益者負担の戦後の推移を明らかにし、さらにそれらの将来の潜在可能性を探り出し、それらが西ドイツの公共負担の問題解決にどれ程寄与しうるかを明らかにしようとするものである。

#### 注

- 1) G. Schmolders, Kommunale Finanzpolitik, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd., 3, S. 62. Karl-Maria Hettlag, Beiträge in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft 1956, Bd., 1, S. 729.
- 2) L.V. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Als Grundlage für Vorlesung und zum Selbststudium, 1. Aufl., Leipzig 1860, S.152, A. Wagner, Grundlagen der Volkswirtschaft, 3. Aufl., Leipzig 1893, S. 863f. および ders., Finanzwissenschaft, 2. Theil, Theorie der Besteuerung, 1. Aufl., Leipzig-Heidelberg 1880, S. 8.
- 3) P. Bohley, Gebühren und Beiträge, Tübingen 1977, K.N. Münch, Kollektive Güter und Gebühren, Göttingen 1976, R. Ganter, Entwicklung, Theorie und Politik staatlicher Gebühren, insbesondere der Verwaltungsgebühren, Mannheim 1966.
- 4) P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., S. 2.
- 5) F. Zimmermann, Akutelle Fragen des Rechts der kommunalen Gebühren und Beiträge, in: Verwaltungsarchiv, Jg. 62, 1971, S. 17ff.
- 6) R. Teeple, Some Problems Concerning the Magnitude of State and Local

Government Revenues from User Charges, Los Angeles 1968, p. 8.

7) E. Sax, Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, 1887, S. 444.

## 二 受益者負担の概念

### (1) 受益者負担の定義

受益者負担の戦後の推移を分析する前に、受益者負担の範疇を明らかにしておかなければならない。最狭義の受益者負担に相当するドイツ語は「分担金」(Beitrag)である。分担金をひとつの財政収入として理解するようになったのには、法律の文献の寄与するところが大きい。行政法学者 O. Meyer<sup>1)</sup>が分担金を「特別利益負担」(Vorzugslasten)と名付けて以来、それは財政学の文献にも少しずつ受け入れられていった。分担と同義語としてこの他、Vorzugsabgabe(特別利益課徴)、Vorteilsausgleich(利益調整)、Sonderabgabe(特別課徴)、Interessentenzuschuß(利益者分担金)、Verbandslast(団体負担)、Mehrbelastung(追加負担)、Sonderleistung(特別給付)等が用いられた。

帝国公課法の規定では分担金は「特別利益負担」であった(Reichsabgabenordnung 第1条)。また、プロイセン自治体公課法は「特別利益負担」を特別経済利益の報償(Entgelt)として理解している(Preußisches Kommunalabgabengesetz 第9条)。それによると、「特別利益負担」は公共サービスとそれによって生じた特別利益の間の利益調整のための負担である。分担金の高さは、「特別サービスに対する特別利益負担」として費用を基準にするのではなく、公共サービスから受ける利益を基準にして決定されなければならない。

現実のドイツ財政においても、分担金の特質をもった特別課徴がずっと以前から存在していた。しかし、その比重があまりに小さかったために、財政理論では非常に微々たる取扱いしか受けなかった。概念上は、これらの分担金は一部は手数料として、そして他の一部は特別税として包括されていたのである。19世紀の終りごろ漸く分担金が財政政策の関心の視野に入った。特に地方自治体の社会資本投資需要の増大、自治確立の努力、社会政策的考慮等が新しい負担法としての分担金への関心を高めた。そのイデオロギ的基礎を提供したのがドイツ自由貿易学派の地方自治論であった。すなわち、「等価原則」(Äquivalenzprinzip)が地方税体系の基本モデルであるというものである。このように等価公課(Äquivalenzabgabe)に対する注目が高まるにつ

れて、分担金に対する理論的検討も行なわれていった。とりわけ、ほぼ同時期にその先駆的役割を果したのが L.R. v. Bilinski<sup>2)</sup> および F. Neumann<sup>3)</sup>, E. Sax<sup>4)</sup> らであった。

Sax によると、分担金は「普遍的集合活動が間接的に一部の特定経済主体<sup>5)</sup>に対して、特別の生活向上をより個人的にもたらす」場合の財源調達法である。この種の公共サービスの直接的な動機は集合目的の実現であり、この直接目的に関してはすべての団体がこの公共サービスの利益に均等にあずかるであろう。しかし、第2次的な間接効果を受ける人達(例えば、そこに近在する土地所有者や商店、他者より利用度の大きい企業や個人)は一部の利益享受者であり、享受の程度も異なっている。しかも、これらの利益享受者の間には集合主義的なつながりが希薄である。この場合、間接効果については個別の取扱いが可能であり、その個別の利益享受者はその「受益の程度に応じて」負担を求められる。

さらに、Sax は分担金と手数料との相違について説明している。すなわち、手数料や使用料の場合、施設サービスや施設利用から生ずる利益を享受することによって直接的に実現されるのは、あくまでも個人生活目的である。集合目的はこうした直接的な個人的利益の享受を通じて間接的に実現されるにすぎない。例えば、学校教育サービスの場合、そのサービスを受けることによって教養を高めるといふ、その個人の生活目的の実現が意図されるわけである。他面、こうした個人の行動を通じて、その地域全体の教育水準が高揚し、経済・社会的、科学・文化的成果という集合目的が間接的に実現される。

これに対して、分担金のケースでの直接目的は個人生活目的の実現でなく集合目的の実現である。ただその間接効果として一部に特別利益の発生をもたらすために、その間接的な個別の利益の吸収をはかろうとするのである。例えば、上下水道施設や廃棄物施設の建設は直接、その地域全体の保健・衛生の向上をもたらす、伝染病や悪臭をなくすことによって一般の公共利益が実現される。しかし同時に、そのような施設が建設されることによって自己処理を回避できる施設利益者、地価の上昇や立地条件の改善によって間接的に特別な利益を享受する者も出てくるだろう。

以上のようにして分担金、手数料(使用料)サービスの特質をある程度明ら

かにすることができる。しかし Sax は、さらにその負担の方法についても言及している。この場合、注意されなければならないのは、両者とも徴収にあたっては直接効果ではなく、間接効果が重視されるという点である。すなわち、手数料(使用料)では、施設サービスや施設利用を通して個人生活目的の実現に対して費用の支払いを求められるのであるが、これと同時に実現される間接効果としての集合目的(前述の例では教育水準の高揚)が優先され、一定程度のサービス給付の確保が重要な政策目標となる。そのために手数料(使用料)の額の決定は複雑にならざるを得ない。現代的に解釈すると、手数料ケースでは私的選好に基づくパレート条件が否定され、集合目的が優先されてパレート最適を修正した料金決定が政策上要請されるのである。これに対し分担金のケースでは、間接効果としての特別利益の吸収をはかることが重要視されるのであるから、この場合消費の外部性が最適な消費を妨げるために、これを修正・内部化してパレート最適を確保することが意図される。こうして Sax によって分担金は手数料とはっきり区別され、その特質がかなりの程度明確にされ、全体の負担体系において正しく位置づけられたといえよう。

E. Sax 以降は主として手数料と租税に対する概念区分に主力が注がれ、分担金を独立の財源調達手段として認める動きは育たなかった。E. Sax らの先駆的研究はその後顧慮されることなく埋もれていったのである。最近になって再び分担金に対して強い関心が払われ、多面的な分析が行なわれるようになった。その代表として、P. Bohley, K.N. Münch, K.H. Hansmeyer, D. Fürst, B. Sünderhauf らの名をあげることができる。特に Sünderhauf<sup>6)</sup>の著作はテーマを分担金のみに限定し、詳細な研究をなしている。それによると、分担金の特質として、(1)分担金サービスは集合的要素をもつ限定的な非競合財である(いわゆる混合財)、(2)サービスの利益は個人グループによって不均等に配分される(集団排除)、(3)集団外部の競合性、(4)集団排除は財の特質から生ずる、(5)個人排除は技術・経済的に可能でないか、政治的に望ましくないというものをあげている。さらに、Sünderhauf<sup>7)</sup>は受益グループと他者とを区別する基準として、(1)公共サービスと補完関係にある私的財(自動車、家屋、土地等)の所有状態、(2)その補完関係の強度、(3)サービス施設からの距離、(4)利益享受の期間と時間的集中度の4つをあげている。

## (2) BBauG および KAG の規定

こうした分担金の理論的考察に対して、現実の発展はどのような経過をたどったであろうか。1893年7月14日のプロイセンの自治体公課法 (preußisches Kommunalabgabengesetz) は分担金の広範な機能的概念規定をしている。すなわち、これによって「公共利益のために必要とされる施設の建設および維持の費用を充足するために、市町村はその施設によって特別の利益を受ける土地所有者および営利事業者から、この費用に対する負担金を徴収すること」が許されたのである。すなわち、分担金サービスの本質は一般的の公共利益にあるのであるが、それとともに個別グループに対して特別利益を提供するから、この特別な外部利益に対する「等価原則」に従って、費用分担の一部として、個別グループは分担金を強制的に支払わなければならないのである。これはまさに Sax の分担金の定義と一致している。この点にこそ分担金概念の本質的要素が含まれていると考えられる。事実、こうした規定が今日まで分担金概念の特質をなしてきた。今日分担金の適切な定義となり、歴史的にもしばしば分担金のモデルとなってきた1960年6月23日の連邦建築法 (Bundesbaugesetz=BBauG) や州の自治体公課法 (Kommunalabgabengesetz=KAG) による自治体分担金もこのプロイセン公課法の定義を基礎にしている。BBauG による分担金規定はプロイセンの沿道法 (Fluchtliniengesetz) の規定、都市および市町村における道路・広場の建設・改修法——1875年7月2日の「沿道法」(これは後に BBauG 186条第1項に吸収された)<sup>9)</sup>に基づいている。また、KAG の内容は本質的にはこの1893年のプロイセン自治体公課法そのものに依拠している。プレーメン、ザールランド州の場合などは、プロイセン自治体公課法が一部今日なおそのまま適用されている。<sup>10)</sup>

BBauG および KAG による分担金は両者とも自治体の社会施設の費用を住宅・土地所有者および営利事業者<sup>8)</sup>に直接に、賃借住宅者や私的な家計に転嫁することによって間接的に負担させようとするものである。BBauG による「開発分担金」の方は開発地域の道路等の開発施設の新設に対し、所有する土地面積や住宅の種類や大きさあるいは開発施設からの距離等を基準に課せられる (BBauG 127条2項, 128条1項)。KAG による分担金の方は電気・ガス・水道等の供給施設とか排水・レクリエーション・堤防・水害施設等のその他の施設サービスの費用負担および BBauG による開発施設以外の施設の新設ならびに既存施設の解体・改造・拡張の費用を課するものである。その



負担の基準として、住宅数、階数、土地面積、建築費用、火災保険価額等が考えられている。その他、特に Schleswig-Holstein の KAG (第9条)による分担金は、特殊な分担金を意図するものとして注目される。すなわち、市町村は住宅建設の結果、市町村・学校関連施設あるいは社会施設(庁舎、消防、校舎、体育館、プール、幼稚園、老人ホーム等)の新設によって必要となった費用充足のために、建築主から新築住宅の数と大きさに従って公課を徴収することができる。

### (3) 概念の拡張

受益者負担の概念は単に以上の「分担金」(最狭義受益者負担金)に限定されずに、さらに拡張されていった。例えば、前述の Sünderhauf のように、分担金サービスの特質たる集団排除性、私的財との補完性の強度に従って概念が拡張されていく。すなわち、まず分担金の特質を有する分担金類似の手数料・使用料への拡張があげられる。例えば、技術設備や自動車、建築物等は危険防止のために検査されたり、監督されたり、許認可を制限されたりする必要が生じてくる。この種のサービスを受ける者はたしかに私的財との補完性を有し、サービスを受けたグループだけが特別利益を受ける。従って、これらの手数料は分担金の中に含めても良いとしている。この例として、技術監督制度 (Technischer Überwachungs-Verein) 手数料、度量衡手数料、建築許可料である。また使用料の中には、施設の利用可能性に関して徴収されるものがある。これらは公共施設と補完関係にある私的財の所有者としての個別グループから徴収されるのが通常である。こうした分担金類似の使用料の例として、道路清掃、排水、廃棄物処理といった自治体使用料があげられる。

さらに Sünderhauf によると、<sup>11)</sup> 鉱油税や自動車税も分担金の特質を有するものとして分担金概念に含められる。すなわち、こうした租税は自動車を運転する個人が道路等の公共施設を利用することによって、それ以外の者と比較して、特別の利益を受けるから、その吸収を意図するものであるというわけである。たしかに、<sup>12)</sup> Musgrave もいうように、支払と利益とに明確な関係が認められる場合に、道路交通に関連して生ずる費用をその走行距離(ガソリン消費量)や自動車の技術上の装備や大きさを基準にして利用者グループから徴収することは、公平負担や資源配分の目標にかなっているであろう。

以上の他、租税の中でこうした分担金の性質を有するものとして、Sünd-

erhauf は Strompfennig または Kohlepfennig, 防火税, 都市建築促進法に基づく公課をあげている。Strom-Kohlepfennig は 1974 年 12 月 13 日の「電力会社における共同炭の投入の確保」に関する連邦法による調整税であり, その負担の測定は, 電力供給会社の場合, 「法適用地域の最終消費者に対する電力供給によって生ずる収益の百分率」によって, 自家発電の場合, 「自営業者自身が生産し, 消費する電力の価格の百分率」に従って行なわれる。徴収資金は「石炭投入確保のための調整資金」という連邦の非独立的特別財団に, 目的拘束的に管理されている。その大部分は, 電力や温水の供給のための共同炭投入による(重油投入と比較した)費用増加を調整するために用いられる。

防水税は基本法 106 条第 2 項によって州に, そして州法の規程によって市町村に帰属する。1939 年 2 月 1 日の防火税法によると, 納税義務者の火災保険会社は国内物件の保険料の受取額を課税標準として, 一定率の租税を納付しなければならない。この租税は消防施設や防火の促進のために目的拘束されて管理されている。

また 1971 年 7 月 27 日の都市建築促進法によって, 開発地域における土地所有者は都市の開発費用を充足するために市町村に対し, 調整税を支払う義務がある。納税額は開発によって生じた専門的に評価される地価の上昇によって計算される(開発費用によってではない)。その他, 市町村は開発によって利益を受ける企業に対しても, 調整金の支払いを要求することができる。これらの調整税は土地地区画整理, 施設の撤去, 開発等の財源調整および施設の近代化, 関連施設等のために目的拘束的に管理されている。

これらの他に, その程度はかなり小さいが, 分担金の性格を有する租税として, Sünderhauf は娯楽税, 犬税, 狩猟税, 酒類販売免許税, 土地収益付加税, 鮮肉・家畜調整税等の地域性の強い地方消費・支出税, 消防署税や重身障害者税, 不動産税, 営業税, 財産税をあげている。地域制約の強い消費・支出税の場合は, 例えば犬を飼うことによる道路清掃の経費増(犬税), 狩猟地利用の特別利益(狩猟税)に対する支払いである。また消防署税(消防署員にならないことによる非犠牲に対する調整支払い)や重身障害者税(指定された数の身障害者を雇用しない場合支払わなければならない調整税)は, 一種の非貨幣的社会費用であって, それは特別な犠牲を受けなかったことに対する償いである。不動

産税の場合は自治体の社会資本投資の結果としての地価上昇、営業税の場合は一般的な自治体の公共サービスの結果として、近在する企業に生ずる特別利益、財産税の場合国家保護による財産の安全という利益のそれぞれの代償として徴収するという解釈に立つものである。しかし、これらの租税を分担金とするには、利益と支払いの関係がかなり抽象的であいまいであるので問題が多い。

以上のように、Sünderhauf は私的財との補完性とか集団排除性等を標準にして、分担金として、BBauG や KAG に基づく典型的なものばかりでなく、分担金類似の手数料・使用料、鉱油税、自動車税等の目的税、Strom-Kohlepfennig、都市建築促進法に基づく公課等の調整税等を含めているのである。しかし、受益者負担という場合、その中心となる特質は何よりもまず他者と比較して明確に把握できる差別的な「特別利益」の吸収にあると考えられる。従って、Sünderhauf のいう私的財との補完性や集団排除性という特質は、たしかに「分担金」の中心的特質になり得ても、受益者負担金一般の主要要素ではないであろう。もし、こうした補完性や集団排除性の基準をゆるめた場合、受益者負担の領域はさらに拡大することになる。

こうして、一般的な手数料・使用料も一般公共目標の実現の要因が一層強まるけれども、個別的に享受した利益の吸収を意図するものとして受益者負担金に含めることができよう。そればかりか、公企業料金までも受益者負担として拡大解釈できないことはない。<sup>13)</sup>しかし、本論のように、国や地方の予算の財源調達手段の一方方法としての受益者負担を問題にする場合、公共目的との結びつきがかなり薄くなり、むしろ私的財の価格に近い要素をもつ公企業料金は考察外であることはいうまでもない。もし、それらが国や地方の予算の財源の一部として入りこんでくる限りにおいてのみ、われわれの分析の対象となるだろう。

#### 注

- 1) O. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3 Aufl., Bd. I, Leipzig 1924, S. 280ff. Derselbe, Finanzwirtschaft und Finanzrecht, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1926, S. 92f.
- 2) L.R.V. Bilinski, Die Gemeindebesteuerung und deren Reform, Leipzig 1878, S. 19f.

- 3) F.J. Neumann, Die Steuern und das Öffentliche Interesse, Leipzig, 1887, S. 327ff.
- 4) E. Sax, Grundlegung, a.a.O., S. 492ff. および ders., Wertungstheorie der Steuer, Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, New Series Vol. IV, 1924, Reprinted in Zeitschrift für Nationalökonomie, xv Bd., Heft 3, 1956. また拙稿「公平負担の経済的解明」(東洋大学経済研究所報告第4号「現代経済学の諸問題」1979年3月, 256ページ以下)。
- 5) E. Sax, Grundlegung, a.a.O., S. 559ff.
- 6) P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., K.N. Münch, Kollektive Güter und Gebühren, a.a.O., K.N. Hansmeyer, D. Fürst, Die Gebühren, zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart u.a. 1968, B. Sünderhauf, Die Beiträge als öffentliche Einnahmen, Inauguraldissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Uni. zu Köln, 1978.
- 7) B. Sünderhauf, Die Beiträge als öffentliche Einnahmen, a.a.O., S. 155ff.
- 8) B. Sünderhauf, Die Beiträge als öffentliche Einnahmen, a.a.O., S. 72f.
- 9) B. Sünderhauf, Die Beiträge als öffentliche Einnahmen, a.a.O., S. 221の脚注 1)。
- 10) B. Sünderhauf, Die Beiträge als öffentliche Einnahmen, a.a.O., S. 221の脚注 2)。なお今日の各州の KAG は次の通りである。Schleswig-Holstein: 1970年3月10日の Kommunalabgabengesetz von Schleswig-Holstein, Hamburg: 1961年4月4日の Hamburgisches Wegegesetz, Niedersachsen: 1973年2月28日の Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz, Bremen: 1962年5月15日の Bremisches Abgabengesetz, Nordrhein-Westfalen: 1969年10月21日の Kommunalabgabengesetz, Hessen: 1970年3月17日の Gesetz über kommunale Abgaben, Rheinland-Pfalz: 1954年11月8日の Rheinland-Pfälzisches Kommunalabgabengesetz, Baden-Württemberg: 1964年2月18日の Kommunalabgabengesetz für Baden-Württemberg, Bayern: 1974年3月26日の Kommunalabgabengesetz, Saarland: 1893年7月14日の Preußisches Kommunalabgabengesetz, Berlin(West): 1957年5月22日の Gesetz über Gebühren und Beiträge.
- 11) B. Sünderhauf, Die Beiträge als öffentlichen Einnahmen, a.a.O., S. 229. その他これらの租税を分担金として取り扱う学者は多い。例えば, Haller はこれらの租税を「分担金税」(Beitragsteuern)として示し, Neumark は「義務的費用分担金」(obligatorische Kostenbeiträge)として示している。しかし, Musg-

rave は、支払いと利益との間に厳密な関係があるとは限らないので、これを分担金に含めることには問題が多いとしている。また、J.M. Buchanan はこれを手数料に含めている。H. Haller, Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3Aul., Tübingen, 1981, S. 297ff., F. Neumark, Wirtschafts-und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 75f., R.A. Musgrave, The Theory of Public Finance, New York, 1959, P. 117., J.M. Buchanan, The Public Finances. 2ed., Homewood, 1965, p. 557f.

- 12) R.A. Musgrave, The Theory of Public Finance op. cit., P. 177. (木下 監訳「財政理論 I」266 ページ)。  
 13) 日本で一般的に用いられている「受益者負担金」は、この公共料金のみを指している場合が多い。

### 三 受益者負担の構造

#### (1) Münch による分類

こうして、広義の受益者負担がわれわれの分析対象となるのであるが、その場合の分析基準は分担金のそれではなくなることはいうまでもない。広義の受益者負担の分析に関しては、Münch の分類が有益<sup>1)</sup>と思われる。Münch は Hanusch の公共財の分類を基礎<sup>2)</sup>にして受益者負担を次の3つに分類<sup>3)</sup>する。

- (イ) 完全受益者負担ケース(受益者負担が無条件に適用される)。  
 (ロ) 潜在受益者負担ケース(受益者負担の調達法<sup>4)</sup>の適用がかなりの効率利益をもたらすけれども、「価値財的要素」や再分配要素による非受益者負担、つまり租税による調達法も同程度の重要性をもつ)。  
 (ハ) 限定受益者負担ケース(発達した法治国家における生存の権利にかかわるような基本的公共施設の利用という公共目的が優先されて、受益者負担の適用がかなり制限されるケース)。

表1の(1)―(3)は上記の受益者負担の3分類に従って、現実の西ドイツの公共サービスを区分けしたものである。表1―(4)は非受益者負担サービスの区分である。

#### (2) 公共財基準

表1の分類方法については若干説明が必要であらう。Münch は公共サービスが受益者負担の特性を有するか否かを2段階に分けて判断している。ま

表 1 受益者負担の分類

(1) 完全受益者負担サービス

区分 政策	公 共 サ ー ビ ス	管 轄 権 の 所 在	共 同 消費性	競 合 性	排 除	拒 否 <sup>4)</sup>	外 部 効 果		公 共 財 の 種 類	配 分 <sup>9)</sup>	配 分 <sup>10)</sup>	連 邦 <sup>11)</sup> 性	行 政 <sup>12)</sup>	負 担 の <sup>13)</sup>
					可 能 性	可 能 性	+	-		基 準	基 準		費 方 法	
交	ア ウ ト ・ パ ー ン	連 邦	高	能 限 大 <sup>1)</sup>	可	可	有	有	限 純 <sup>6)</sup>	最 重	重	重	大	一 律 ↔ 差 別
	幹 線 道 路	州, 市 町 村	高	能 限 大	可	可	有	有	限 純	能 限 重	重	重	最 大	一 律 ↔ 差 別
	主 要 道 (混 雑 地)	州, 市 町 村	高	能 限 大	高 費 <sup>3)</sup>	可	有	有	限 純	最 重	重	重	大	差 別
	水 路	連 邦, 州	高	能 限 有 <sup>2)</sup>	可	可	有	有	限 純	能 限 重	無	少 重	小	一 律
	鉄 道	連 邦	高	能 限 有	可	可	有	有	限 純	能 限 重	無	少 重	小	差 別
通	自治体の公共旅客輸送	市 町 村	高	能 限 有	可	可	有	有	限 純	能 限 重	無	重	小	差 別
	駐 車 場	半 官, 市 町 村	高	能 限 有	可	可	有	有	限 純	能 限 重	無	少 重	小	差 別
	港 湾	連 邦, 州	高	能 限 有	可	可	有	有	限 純	能 限 重	無	少 重	小	一 律
	飛 行 場	州, 市 町 村	高	能 限 有	可	可	有	有	限 純	能 限 重	無	少 重	小	一 律
通 信	電 話	連 邦	高	能 限 有	可	可	無	無	限 純	最 重	無	少 重	小	差 別
	電 信	連 邦	高	能 限 有	可	可	無	無	限 純	能 限 重	無	少 重	小	一 律
	郵 便	連 邦	無	最 大	可	可	無	無	準 <sup>7)</sup>	能 限 重	無	少 重	小	一 律
文 化 娯 楽	映 画 館	半 官, 市 町 村	高	能 限 有	可	可	無	無	限 純	能 限 重	無	無	無	一 律
ス ポ ー ツ レ ク リ ー シ ョ ン	ス ポ ー ツ 学 校	半 官	高	能 限 有	可	可	有	無	限 純	能 限 重	重	無	無	一 律
	ス キ ー リ フ ト ・ ケ ー ブ ル	半 官, 市 町 村	高	能 限 有	可	可	無	無	限 純	能 限 重	重	重	無	一 別
資 源 ・ エ	電 気	連 邦, 州, 市 町 村	中	能 限 有	可	可	無	無	準	最 重	無	無	小	差 別
ネ ル ギ の	ガ ス	半 官, 市 町 村	中	能 限 有	可	可	無	無	準	最 重	無	無	小	差 別

消費と供給	水道	半官, 市町村	中	能限有	可	可	無	無	準	能限重	無	無	小	差別
	排水	半官, 市町村	高	無	可	制困 <sup>5)</sup>	有	有	ボ純 <sup>5)</sup>	無	無	重	小	差別
	貯水池	州	高	能限有	高費	可	有	有	限純	無	無	無	大	差別

## (2) 潜在受益者負担サービス

政策	区分	公 共 サ ー ビ ス	管轄権の所在	共 同 消費性	競合性	排 除 可能性	拒 否 可能性	外部効果		公共財 の種類	配 分 基 準	分 配 基 準	連邦性	行政費	負担の 方 法
								+	-						
治安		消 防	市町村	中	能限有	不望	制困	有	無	準	能限重	重	少重	無	一律
		事 故 救 済	半官, 州, 市町村	中	能限有	不望	制困	有	無	準	能限重	重	少重	無	一律
教育・研究		大 学	州	高	能限大	可	可	有	無	限純	最 重	重	重	小	差別
		放 送 大 学	州	高	無	可	可	有	無	ボ純	無	無	少重	小	一律
		幼 稚 園	半官, 市町村	高	能限有	可	可	有	無	限純	最 重	重	重	小	一律
社会・施設		老 人 ホ ー ム	市町村	高	能限有	可	可	無	無	限純	能限重 →最重	重	少重	小	一律
		保 養 所	半官, 市町村	高	能限有	可	可	無	無	限純	能限重	重	無	小	一律
		社 会 住 宅	連邦, 州, 市町村	無	完 全	不望	可	有	無	準	能限重	重	少重	小	一律
文化・娯楽		劇 場	州, 市町村	高	能限有	可	可	無	無	限純	能限重	重	重	無	一律
		コ ン サ ー ト	州, 市町村	高	能限有	可	可	無	無	限純	能限重	重	重	無	一律
		博 物 館	州, 市町村	高	能限有	可	可	無	無	限純	無	重	重	無	一律
		公 共 展 示 場		高	能限有	可	可	無	無	限純	無	重	重	無	一律
		公 立 図 書 館	州, 市町村	高	能限有	可	可	無	無	限純	無	重	重	無	一律
		ラ ジ オ・テ レ ビ	州	高	無	可	可	無	無	ボ純	無	重	少重	無	一律

スポーツ レクリエ ーション	ス ポ ー ツ 場	市町村	高	能限有	可	可	有	無	限純	能限重	重	無	無	一律
	プ ー ル	市町村	高	能限有	可	可	無	無	限純	能限重	重	重	無	一律

(3) 限定受益者負担サービス

政策	区分	公 共 サ ー ビ ス	管轄権の所在	共 同 消費性	競 合 性	排 除 可能性	拒 否 可能性	外 部 効 果		公共財 の種類	配分基準 の種類	分 配 基 準	連 邦 性	行 政 費	負担の 方 法
								+	-						
教育研 ・ 究		ギムナジウム・職業学 校・その他高等学校	州, 市町村	高	能限有	可	可	有	無	限純	能限重	重	重	小	一律
		病 院	市町村	高	能限有	可	制因	有	無	限純	能限重 ↔最重	重	重	小	一
文化娛樂		広 場	市町村	高	能限有	可	可	有	無	限純	無	重	少重	小	一
スポーツ レクリエ ーション		公 園	(半官), 州, 市町村	高	能限有	可	可	有	無	限純	能限重	重	少重	大	一
		遊 園 地	市町村	高	能限有	不望	可	有	無	限純	無	重	少重	大	一
		アスレチックフィールド	市町村	高	能限有	不望	可	有	無	限純	無	重	少重	大	一

(4) 非受益者負担サービス

政策	区分	公 共 サ ー ビ ス	管轄権の所在	共 同 消費性	競 合 性	排 除 可能性	拒 否 可能性	外 部 効 果		公共財 の種類	配分基準 の種類	分 配 基 準	連 邦 性	行 政 費	負担の 方 法
								+	-						
治 安		防 衛・軍 隊	連 邦	高	無	不可	技困	有	無	ポ純	無	重	無	無	一
		警 察	連邦, 州, (市町村)	高	無	不可	技困	有	無	ポ純	無	重	少重	小	一
		宇 宙 開 発	連 邦	高	無	不可	技困	有	無	ポ純	無	重	無	無	一
		刑 務 所	州	高	無	不可	技困	有	有	ポ純	無	重	無	無	一
交通		一 般 道 路	州, 市町村	高	無	不可	可	有	無	ポ純	無	重	少重	小	一



教育研究	国民学校	州	高	能限有	不望	制困	有	無	限純	無	重	少重	小	—
	研究所	半官, 連邦, 州	高	無	可	可	有	有	ポ純	無	無	少重	小	—
社会・施設	集団検診	州	高	無	不望	制困	有	無	ポ純	無	重	無	無	—
	種痘	州	高	無	不望	制困	有	無	ポ純	無	重	無	無	—
文化娯楽	花火	半官, 連邦, 州, 市町村	高	無	不可	可	無	有	ポ純	無	無	無	無	—

- 注 1) 能限大とは施設の供給能力が限度に達した時に出てくる競合性が比較的大きいことを示している。
- 2) 能限有とは施設の供給能力が限度に達する時にはじめて競合性がでてくることを示す。
- 3) 排除は技術的に可能であっても排除費用が比較的高いことを意味する。
- 4) サービスの享受を拒否できる性質である。
- 5) サービスの享受を拒否することが制度上困難なサービスである。
- 6) 純公共財であるが、ポラーナケースではなく、競合性がある程度あるため、限定的な性格の「限定的純公共財」のことである。
- 7) 共同消費性の程度が小さいため、純公共財に準ずる性格の「準公共財」である。
- 8) 共同消費性の程度が高く、しかも競合性のない「ポラーナ純公共財」である。
- 9) 受益者負担の徴収法を採用することによって効率利益が得られるか否かの判定基準であり、最重とはその程度がかなり大きいこと、能限重とは施設の供給能力の限度に達した時に受益者負担による効率利益が得られることを意味する。
- 10) 所得再分配政策上の配慮が必要であるかどうかの基準である。
- 11) 利益、負担の分権主義的配分の重要性の程度である。
- 12) 受益者負担の徴収にかかる行政費用の程度を示す。
- 13) 受益者負担の種類であり、一律か差別料金か、あるいは一律⇄差別のように、両者を含む広範な負担法かいずれかである。また一で示されているのは受益者負担が適用できない場合である。

ず第1段階は公共サービスを公共財のもつ特性から分類することであり、ここでは(1)ポラーな純公共財、(2)限定的純公共財、(3)準公共財の3グループに分割される。その判定基準として Münch は共同消費性、競合性、排除可能性、拒否可能性、外部効果(プラス・マイナス)等を用いている。これは一面性に偏らず、総合的な判断基準を用いようとしている点で評価できよう。しかしまず、純公共財か準公共財かの違いを共同消費性の有無や程度により、またポラー・ケースか非ポラー・ケースかの区別を競合性の程度により決定しようとしている点で、この2つの基準が各公共財区分の主要指標であって、残りの3つの基準は副次的なものと考えているようである。

例えば、ポラーな純公共財として防衛、警察、宇宙開発、刑務所、一般道路、放送大学、研究所、集団検診、種痘、ラジオ・テレビ送信、花火、下水道をあげているが、これらは高い共同消費性をもつと同時に、競合性のないポラー・ケースなのである。残りの公共サービスは共同性の有無は別に、すべて供給能力に空間的・時間的限界があって、程度の差はあれ競合性を伴う非ポラー・ケースである。限定的純公共財と準公共財とはどちらも非ポラー・ケースであるため、競合性基準によったものでは判別できない。両者を区別する基準は共同消費性の程度である。

例えば、限定的純公共財としてはアウト・バーン、幹線道路、水路、鉄道、公共旅客輸送(市町村のバス、市電、近距離鉄道、地下鉄等)、駐車場、港湾、飛行場、電話・電信、国民学校、ギムナジウム・職業学校・その他高等学校、大学、幼稚園、病院、老人ホーム、保養所、劇場、コンサート、博物館、公立図書館、映画館、広場、各種スポーツ・レクリエーション施設、ダム貯水池、河川・大気利用があげられるが、これらは競合性をもつという点で限定的ではあるけれども、高い共同消費性を保持している点で純公共財である。その他の公共サービス(消防、事故救済、郵便、社会住宅、電気、ガス、水道、石油・天然ガス・その他自然資源の供給)は限定的公共財と同様、競合性を有するが、その上に共同消費性の程度が小さいために準公共財として分類される。

### (3) 受益者負担基準

次に、Münch は第2段階として、以上分類した3つの公共財グループを受益者負担の適性に従って分類していく。その場合の基準として用いられる

のが、効率基準、分配基準、連邦性、徴収コストである。はじめに、表1—(4)の非受益者負担サービスには、高い共同消費性を有し、かつ競合性がない純公共財のポーラー・ケースが圧倒的である。唯一の例外として限定的純公共財である国民学校がある。これは受益者負担にすることによって生ずる効率利益は皆無であり(非受益者負担グループに属する公共サービスに共通した性質である)、その上分配要素が強く受益者負担にすることが社会政策上望ましくないのである。次に表1—(3)の限定受益者負担サービスであるが、これはすべて高共同消費性を有しながら、供給能力の限界をもつため、競合性が生ずる限定純公共財である。ただ、これらが受益者負担としての適性を少ししかもたないのは、受益者負担による配分効率がなかったり、分配政策上受益者負担が積極的にすすめられなかったり、排除が可能であっても何らかの公共目的のためにそれが望ましくなかったり、あるいは受益者を把握し、負担を徴収する行政費用が経済合理性をこえるほど高いといった理由からである。第3のグループとして表1—(2)の潜在受益者負担サービスがくる。この中には共同消費性の低い準公共財も入りこんでくるが、大半は依然として限定純公共財である。上記の限定受益者負担サービスとの違いは、第1に競合性の程度が全般的に強くなり、第2に受益者負担による配分利益も大きくなる。第3に徴収費用の問題も緩和されるため全般的に受益者負担へ一歩近づくものと考えられる。

最後に、受益者負担の適性を最も強くもつものとして表1—(1)の完全受益者負担金サービスがあげられる。これらは前述の潜在受益者負担サービスと同様に競合性の程度が高く、受益者負担による配分効率も大きい<sup>5)</sup>が、潜在受益者負担サービスと異なり、分配政策上の考慮が必要でないか、その必要がある場合でも、競合性の程度がきわめて高かったり、大きな配分効率を有するため、受益者負担の調達法が一層得策となるケースである。例えば、完全受益者負担サービスのうち配分<sup>5)</sup>上の考慮が必要なのは、アウト・バーン、幹線道路、混雑地主要道であるが、それらはいずれも競合性が能力限度にあっ  
てかなり激しく、しかも配分上の効率利益は幹線道路を除けば最重要なものである。

以上のような Münch の分類には大まかな点で同意できるが、なお2,3納得のいかない点もみられる。その代表的な例はスポーツ学校とスキー・リフ

ト、ケーブルが分配的考慮を必要とするものとされながら、完全受益者負担サービスのグループに分類されていることである。たしかに、スポーツ学校やスキー・リフト(ケーブル)は個別性が高く、また排除費用は安価で、かつ受益者の把握は容易であろうから受益者負担の適性が強いといえよう。しかし、それなら同じ意味で劇場やコンサート・ホールも完全受益者負担サービスのグループに含めても良いと思えるのに、潜在グループに入れているのはそれほど説得的とはいえない。むしろ、スポーツ学校やスキー・リフト(ケーブル)のような個人的選択度の高いサービスには分配政策上の配慮は不必要として、劇場やコンサートと区別する方が理解しやすいと思える。ただし、強いていえば、スポーツ学校やスキー・リフト(ケーブル)は半官半民による経営が行なわれているので、こうしたそれまでの経緯から、受益者負担の性格が強いとして理解することもできる。

さらに納得できないのは、下水道、貯水池がなぜ完全受益者サービスなのかということである。下水道は競争性が欠如する故にボーラーな純公共財として分類されているが、このサービスはその上、受益者負担による配分利益も得られることなく、しかも徴収費用が若干かかるとされている。貯水池の方は競争性はあるけれども、配分利益は得られず、しかも排除費用が高いのである。これらのサービスは性格上は明らかに受益者負担の適性を欠いているのである。それが完全受益者負担の仲間に入れられているのは、それらが完全な受益者負担サービスたる水道サービスと密接に関連し、伝統的に水道関連サービスとして受益者負担が課せられてきたからであると考えることができよう。もし、これらのサービスが全地域に画一的に供給されて、ナショナル・ミニマムとして確保されなければならなくなった場合には、租税負担サービスに転化する可能性を十分もつものと考えられる。

#### 注

- 1) K.N. Münch, Kollektive Güter und Gebühren, a.a.O., S. 20ff. および S. 199ff.
- 2) H. Hanusch, Zur wohlfahrtsökonomischen Theorie der finanzwirtschaftlichen Entscheidung, in: H.C. Recktenwald(Hg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget. Grundlage staatlicher Entscheidung und Planung, Tübingen 1970, S. 41ff.; ders., Theorie des öffentlichen Gutes. Allokative und distributive Aspekte, Göttingen, 1972, S. 169ff. Hanusch は公共財を一

方で再分配効果、他方で効率効果の再要素によるボックス・ダイアグラムで区分している。K.N. Münch, Kollektive Güter und Gebühren, a.a. O., S. 202ff.

- 3) Münch は Gebühren (手数料)という言葉を使用している。Münch のいう Gebühren とは、非競合的な公共財または共同消費的な公共財のうち、排除可能なすべての財を指している。従ってこれが狭義の手数料だけでないことは明らかである。これは本来の手数料の行政手数料、使用料だけでなく、分担金を含む広い概念である。また概念上はこの手数料の中に鉱油税や自動車税等の目的税、さらには公共料金までも含むことができよう。しかし、Münch はドイツの現実の受益者負担の展開の中でこれらを除外しているようである。二の注④を参照。K.N. Münch, Kollektive Güter und Gebühren, a.a.O., S. 13ff., S. 52f. および S. 213f.
- 4) 価値財という言葉は Musgrave の「価値欲求」(Merit Want) からくるものである。すなわち、「これらの(価値)欲求は市場をつうじて提供され私的購入者によって支払われる部分に追加して、その充足が公共予算によって与えられるほど価値のあるものと考えられる」公的欲求であり、「価値欲求の充足は本来、消費者選好への干渉をもたらす。」R. Musgrave, The Theory of Public Finance, 1959, p.13. (木下監訳「財政理論」I, 18, 19 ページ。)
- 5) すなわち、これらの道路の建設・維持費用を充足するにために、受益者負担を徴収する際は、そのことで生ずる所得分配上の変化をある程度調整することが必要である。

#### 四 戦後の推移

##### (1) 伸び率の推移

現実の財政統計は受益者負担のすべてを網羅するものではない。その上、受益者負担内部を財政統計的に分割することもきわめて困難である。財政統計上、受益者負担としては「手数料、報償 (Entgelte), 罰金」の項目があてはまる。しかし、これについては次の問題が生ずる。

- (イ) 例えば、二であげた分担金のうち、Strom-und Kohlepennig, 重身障害者税、技術監督制度 (TÜV) 手数料はこの項目には含まれず、特別財団等の準国庫 (Präfisci) によって徴収され、しかも準国庫におけるこれらの数値は不完全な形でしか取扱われていない。
- (ロ) 受益者負担収入は、「手数料、報償、罰金」の項目として一括されていて、個々の種類別に分割することはできない。この場合罰金は明らか

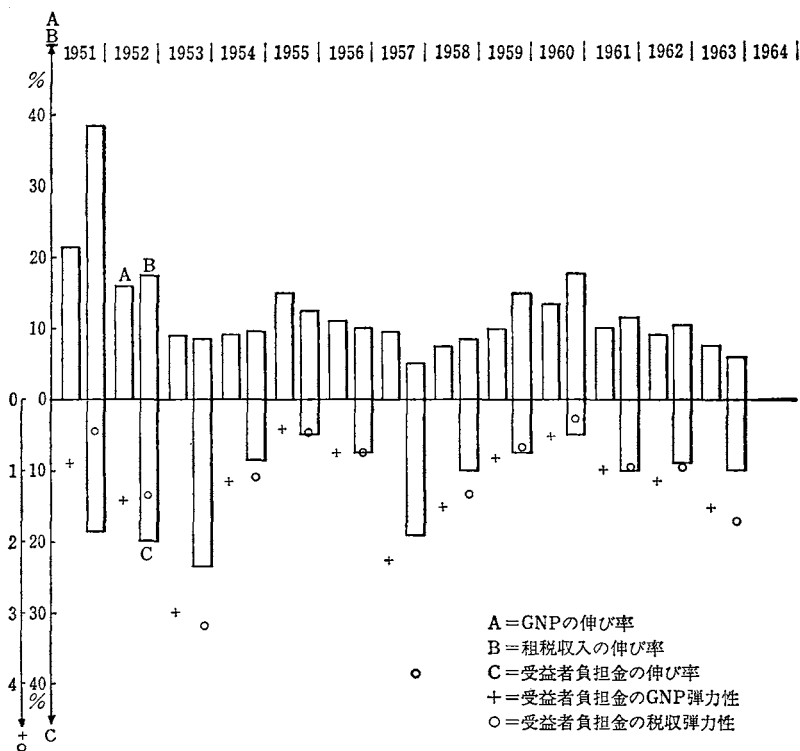
に受益者負担の性質とは異なるので、これをどう取扱うかの問題が生じる。しかし、罰金収入はごく少額であるのでこれを無視して、この項目全体を受益者負担として扱うことも可能である。また 1974 年以降、罰金はこの項目から切り離され「他部門からの経常補助」に含められることになったので、1974 年以降については問題はない。

- (イ) 「手数料、報償、罰金」の項目は財政統計的には、行政手数料、使用料、罰金、分担金および報償から構成されている<sup>1)</sup>。しかし、二でも述べたように、この他に鉱油税、自動車税、Strom-und Kohlepfennig、防火税、都市建築促進法に基づく公課等が受益者負担の中に加わり、これをどう取り扱うかの問題が起こる。ここでは、TÜV 手数料と Strom-Kohlepfennig は特別財団扱いという特殊事情、都市建築促進法による公課はその額が無視しうる程小さいので、これを受益者負担から除外することにする。
- (ロ) 個別収入ごとの分類は不可能であるので、行政手数料と使用料との比較、あるいは手数料(使用料)対分担金の相対的大きさの比較等が困難である。さらに、収入弾力性や潜在可能性の各収入別比較という重要問題にこたえることができない。
- (ハ) 収益権がどの団体に所属するかの問題がある。統計数字では現在のところ徴収する団体にあるとされているが、この場合市町村の受益者負担が若干過大になる可能性がある。
- (ニ) 地方の経済・社会状態の変化、行政部門の管轄も変化するので、受益者負担の長期比較はかなり制約される。ここでは R.L. Ganter に従って<sup>2)</sup>、分析の重点を 1950 年以降におくことにしよう。

以上のように、いろいろな制約を伴うけれども、ここでは財政統計上の「手数料、報償、罰金」の項目を主として利用し、これを「狭義の受益者負担」としよう。また必要に応じてこれに鉱油税、自動車税、防火税の分担金をも加え、これを「広義の受益者負担」と呼ぶことにする。

ところで受益者負担のテーマが語られる場合、最大の問題はこうした受益者負担の財源調達法を強化することが、財源不足問題の解決に何らかの寄与をなすことができるか否かという点である。この論文の主要問題もそこにある。そこでこの問題に接近する方法を次の 3 段階に分けよう。

図1 GNP、租税および受益者負担金ならびに受益者負担の GNP・  
租税弾力性 1951～63 年



注：1951年の租税および受益者負担金および1951～60年のGNPは西ベルリンを除く。1961年以降はザールランドを含む。単に行政区分の変化だけによって生じた変化は除いてある。GNPについては暦年に基づいているが、租税および受益者負担については会計年度に基づいている。1960年の値については、61年から会計年度が暦年制に改められたため、60年12月で終結し、9ヶ月間しかカバーしないが、これを12ヶ月間に調整してある。

資料：Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistische Jahrbücher für die BRD, Stuttgart/Köln/Mainz 1953～1961および1966; Fachserie L: Finanzen und Steuern 1/II, Öffentliche Finanzwirtschaft 1959～1962, ならびに Staats- und Kommunal-finanzen 1960および1963年。

(イ) 租税(一般財源調達法)と受益者負担金のこれまでの伸びと両者の構成比の推移および国民1人当りの伸びとを比較し、前述のStein=Wagnerの定理の妥当性を問う。

(ロ) 次に、受益者負担の中味に目を転じ、各種の公共サービスごとの受益

者負担による財源充足率を比較、検討し、問題点を指摘する。

(イ) 受益者負担金の今後の潜在可能性を探る。

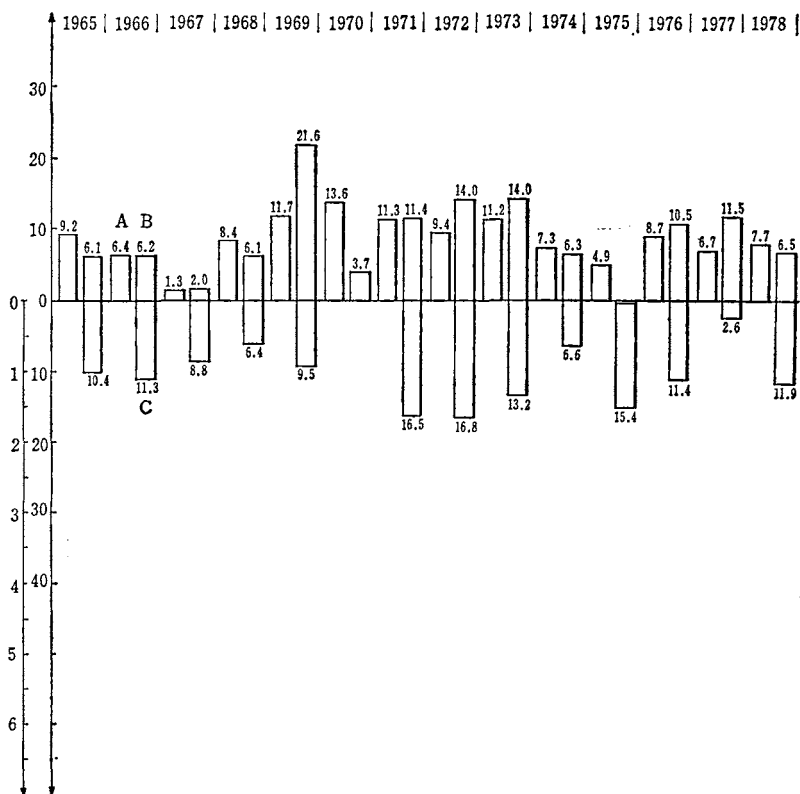
はじめに、(イ)の租税と受益者負担(手数料、報償、罰金)との対比をみてみよう。図1は R.L. Ganter に従って 1951～63 年の期間について、租税と受益者負担の伸び率を対比すると同時に、受益者負担の所得弾力性と租税弾力性を示したものである。<sup>3)</sup>図から一見して分ることは、所得と税収はほぼ同方向の動きを示しているのに対し、受益者負担金の伸びはこれらと逆方向に動いているということである。すなわち、所得の増加率が大きい時には租税の増加率も大きく、所得増加率が小さい時には租税増加率も小さい(租税の所得弾力性は安定的である)のに対し、受益者負担の増加率は所得(租税)の伸びが上昇トレンドにある時に低下し、下降局面で上昇するという完全に反循環的動きを示したということである。以上の結果、受益者負担の所得弾力性と租税弾力性はほぼパラレルな動きを示し、所得(租税)の伸びが高まるにつれて低下し、下降するにつれて上昇するという姿がはつきりと現われているのである。

Ganter によると、こうした動向の背後には明示的な財政政策の意図があった。自治体公課法には通常「補充原則」(Subsidiaritätsprinzip)の規程がある。それによると、租税を増徴する前にまず受益者負担の完全吸収をはかるべきであるというものである。<sup>4)</sup>しかし、少なくとも 1963 年までの現実の経過では逆の財政運営がなされている。すなわち、ビルト・イン・スタビライザーの結果、税収の伸び悩みがある時に受益者負担金を増徴するという傾向がある。そして租税がかなりの増収となって財源に余裕がでてくると、受益者負担金を施設の費用の上昇に適合させる緊急度が低下してくる。こうして、租税増徴の余地があるか否かの観点が先行して、受益者負担の完全吸収が先であるという上述の「補充原則」とは逆行しているのである。その結果、受益者負担金は財政政策上、租税増収の余地のない時により多く徴収され、その余地の十分ある時には低く抑えられてきたため、それに対応して受益者負担金の租税弾力性が不安定であったというのである。

以上のいわば逆補充原則の傾向が現在まで持続しているか否かを知るには Ganter の得た統計調査を最近まで延長させてみる必要がある。図2は図1の統計調査を 1965～78 年まで延長したものである。図から明らかに、この新しい期間の場合は以前の期間ほどの鮮明な逆補充原則がみら



図2 租税, 受益者負担金, GNP の推移 (伸び率) 1965~78 年



注：図1と同じ。

資料：Statistisches Bundesamt, Fachserie L; Finanzen und Steuern, Reihe 1: Öffentliche Finanzwirtschaft, 1959~62, 1965~73, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1974~78.

れない。この期間についてより詳細にみると、1965~67年の初期には租税と受益者負担のそれぞれの増加率にとり立てて目立った相関的動きはみられない。しかし、1968年以降は特徴的な動きがみられる。まず1968~73年までの前半では租税と受益者負担の伸び率がほぼ同方向に変化して従来の動きの逆転がみられる。すなわち、この期間には補充原則が遵守されたことが推測される。しかし、1974年以降の後半には従来の姿が取り戻され、逆補充原則的動きがみられるようになる。

1968～73年の特殊期間についていかなる解釈が成り立つであろうか。租税と受益者負担の動向については様々な経済・政治的要因が作用するであろうから、単に「補充条項」が遵守されたとは、一概に断言できないところがある。特にこの期間の初期の1969～70年に西ドイツは戦後最大のブームを経験したが、その後、景気は急転回を示し70年秋から後退局面に入り、72年夏にいたる2年間にわたって停滞している。しかもほぼ同じ時期にインフレーションが本格化していった。すなわち、それまで約2%の比較的低位に抑えられていた消費者物価上昇率が70年に3.5%, 71年に5.4%, 72年5.4%, 73年7.0%と激しさを増している。そのため政府は景気が停滞しているにもかかわらず、インフレ対策のために総需要抑制策を矢継ぎ早に実行した。すなわち、70年上半期における緊縮政策、71年5月に財政支出の削減と増税政策を遂行したが、それらは景気を増々悪化せしめ、71年第3・四半期には景気は最低点に達したのである。このように、この時期はいわゆる、スタグフレーションが世界経済を暗雲におおい、政策遂行の困難を示す時期であった。結果的に、この期間は特に70年以降はそれまでみられたGNPと租税との増加率が同方向に推移していくという正常の姿が逆転しているのであり、きわめて例外的な期間であるといってよい。従って、ここでは1951年から78年の28年間において、有意な動きのない、65～67年間、および68～73年間の6年間の例外期間を除いて、租税とGNPのパラレルな動き、租税(GNP)と受益者負担の上昇率の相反的動向がほぼ一貫してみられたとだけいっておこう。

次に、Stein=Wagnerの定理(受益者負担の全体の財政収入に占める比重が長期的に低下する)の適合性を検証しよう。表1は1961, 65, 70, 75, 78年の財政支出、租税収入、受益者負担金のそれぞれの額と伸び率を比較したものである。財政支出としては、財政総支出(Bruttoaussgaben)から他の地域団体(Gebietskörperschaften, つまり連邦、負担調整基金、ERP特別財団、州、市町村、市町村連合の各公共部門)に対する補助、貸付、償還を除いた直接支出(unmittelbare Ausgaben)の概念を基準に、それからさらに財産移転支出を差し引いた「行政目的支出」(Verwaltungs-und Zweckausgaben)の概念を用いた。直接支出を基準にしたのは、政府がどの範囲で政策を実行し、どの種の財源を用いたかを<sup>5)</sup>知るのに最も都合が良い指標であるからであり、それから財産移

表 2 支出、租税、受益者負担の伸び率

(単位：100 万マルク)

項目 \ 年	1961 <sup>1)</sup>	1965	1970	1975	1978	1978 年の伸び率(%)		
						対61年比	対65年比	対70年比
財政支出 <sup>2)</sup>								
連 邦	34275.0	52205.0	67197.3	91987.9	108365.9	+216	+108	+61
州 <sup>3)</sup>	22689.1	33207.4	47488.4	94745.2	115663.1	+410	+248	+144
市 町 村	12564.7	21069.7	33801.6	64368.2	68781.2	+447	+226	+103
合 計	69528.8	106482.1	148487.2	251101.3	292810.2	+321 (19)	+175 (13)	+97 (12)
租税収入								
連 邦	43730.3	60692.0	85287.7	121253.7	156070.8	+257	+157	+83
州 <sup>3)</sup>	25703.9	33658.7	51977.9	84770.1	114450.7	+345	+240	+120
市 町 村	9424.1	11808.9	16597.3	30220.3	39679.3	+321	+236	+139
合 計	78858.4	106159.6	153863.0	236244.1	310200.8	+293 (17)	+192 (15)	+101 (13)
受益者負担 <sup>4)</sup>								
連 邦	233.3	258.6	290.0	692.6	1336.7	+473	+416	+361
州 <sup>3)</sup>	2045.6	2856.1	3448.1	7094.9	8851.7	+333	+210	+157
市 町 村	4205.4	6380.0	9567.8	16880.2	21586.5	+413	+238	+126
合 計	6484.3	9494.7	13306.0	24667.7	31774.9	+390 (22)	+234 (18)	+134 (17)

注 1) 出発点が 1961 年と半端になったのは、財政年度が 60 年にそれ以前の 4 月 1 日から 3 月 31 日までの会計年度から暦年制に改められたため、60 年の数値は 60 年 4 月 1 日から 12 月 31 日までしか含んでいないからである。

2) 財政支出は直接支出マイナス財産移転支出である。

4) 手数料、報償、罰金を含む。

資料：Statistisches Bundesamt, Fachserie L: Finanzen und Steuern, Reihe 1: Öffentliche Finanzwirtschaft, 1959～62, 65, 70, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1975, 78.

転を除いたのは、租税、受益者負担の収入側面との対比を考えたからである。すなわち、財産移転支出はあくまで財産移転収入と対応するもので、われわれの問題に直接の関連をもたないと考えられるのである。

表 2 からまず第 1 に、財政支出と租税収入の伸び率、特に年平均伸び率(表中カッコ内)がほぼ同じような動きを示したのに対し、受益者負担は両者をかなり引き離して高い伸びを示したことが指摘される。すなわち、受益者負担の伸び率は 1978 年に対 61 年比で税収に対し 97 ポイント、対 65 年比で 42 ポイント、対 70 年比で 38 ポイントの差をつけて高い伸び率を示している。

年平均の伸び率についても、78年の支出、租税、受益者負担のいずれの指標も、61年比、65年比、70年比と漸減傾向を示すのであるが、受益者負担は他の2者よりもかなり高い伸び率を示し、61年比では税収に対し5ポイント、65、70年比ではそれぞれ3ポイント、4ポイントの差をつけているのである。以上のことから少なくとも61年以降78年までの18年間の期間において、Stein=Wagnerの定理は妥当しなかったことが明らかである。このことはより長期の調査においてもあてはまっている。Institut „Finanzen und Steuern“<sup>6)</sup>の調査結果によると、1976年の対53年比では、租税(負担調整基金を除く)は、連邦で+546%、州で+863%、市町村で+704%、全体で+656%の伸びを示したのに対し、受益者負担金では、連邦+67%、州+536%、市町村+1433%、全体で+951%の伸びであった。また全体の年平均伸び率は租税の29%に対し、受益者負担の+41%であって、12ポイントほどの格差が認められるのである。

このように、長期に引き延ばしてもStein=Wagnerの定理のあてはまりはかなり悪いのである。しかし近年に到ると、この定理の非適合の程度は次第に小さくなっていることが指摘できる。それと同時に見逃すことができないのは、地域団体内部での伸び率の相対的地位の変化である。表2をみても、あるいは上述の対53年比のInstitut „Finanzen und Steuern“の結果と比較しても、受益者負担の伸び率は少なくとも1961年までは市町村レベルが最大であり、特に76年の対53年比では連邦よりも21倍も高かったものが、78年の対61年比ではこの傾向が逆転し、連邦の伸び率が1.1倍だけ市町村のそれを上回り、対65年比では1.7倍、対70年比ではこれがますます拡大して2.9倍だけ市町村の伸び率を上回るのである。こうして、受益者負担の近年の伸びの鈍化は後に述べるように、比較的伸びの高かった連邦や州の受益者負担の絶対額がかなり小さいことから、その大半は市町村レベルでの伸びの鈍化によってもたらされたものと推定できるのである。

しかし、租税に対する受益者負担金の相対的重要性は依然として高まっているのであり、これは1人当りの水準で比較しても妥当する。表3は表2と同一期間における人口1人当り税収と受益者負担を対比したものである。表2の場合同様、1人当りの比較においても受益者負担の伸び率は税収のそれを年平均で61年比9ポイント、65年比3ポイント、70年比で5ポイント上

表3 租税、受益者負担の1人当り水準と伸び率

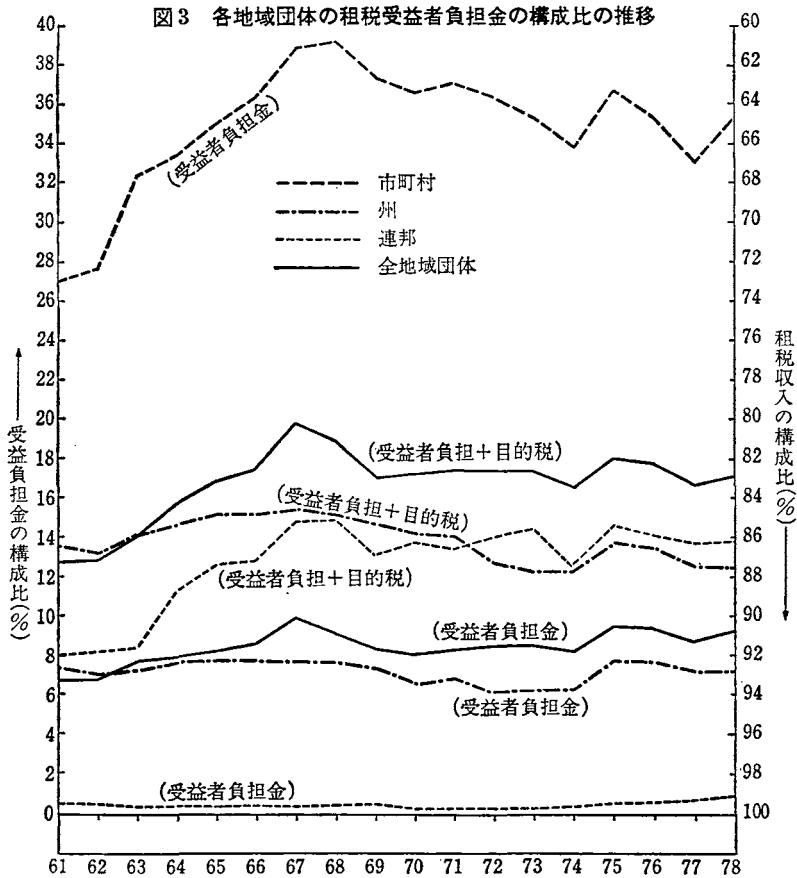
項目 \ 年	1961	1965	1970	1975	1978	1978年の伸び率		
						対61年比	対65年比	対70年比
人口数 (千人)	56175	58619	60651	61829	61327	+9.2	+4.6	+1.1
税収(100 万DM)	78858.4	106159.6	153863.0	236244.1	310200.8	+293	+192	+101
受益者負担 (100万 DM)	5789.5	9494.7	13306.0	24667.7	31774.9	+449	+234	+134
1人当り 租税負担 (DM)	1404	1811	2537	3821	5058	+260 (15)	+179 (13)	+99 (12)
1人当り 受益者負担 (DM)	103	162	219	399	518	+403 (24)	+220 (16)	+137 (17)

資料：Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1980/81, Fachserie L; Finanzen und Steuern, Reihe 1: Öffentliche Finanzwirtschaft, 1961, 65, 70, Fachserie 14; Finanzen und Steuern, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1975, 78.

回っている。またこの場合、表2にみられた漸減傾向が税収については依然としてみられるものの、受益者負担についてはそれに歯止めがかかっている。このように、1人当りでの比較においても受益者負担が優位であったということは、受益者負担の負担率が大半インフレを反映するものであったこと、さらにその実質的な拡大、すなわち受益者負担を伴う行政活動の数がかなり急速に増大していったこと、さらに受益者負担の伸びに漸減傾向がみられなかったのは、受益者負担の場合、個々人の受益に対する負担、個別のサービスの経費に対する負担という性格を租税の場合よりも強くもつことから、人口増加が敏感に反映されていったことを物語っているのである。

## (2) 構成比の推移

次に租税と受益者負担金の構成比を比較してみよう。図3は各地域団体毎(負担調整基金とERP特別財団を除く)の受益者負担金と租税の構成比を対比したものである。同時に広義の受益者負担金(狭義受益者負担金、鉱油税・自動車税・防火税の分担金的目的税)対一般租税(租税—上記目的税)の比較も行なっている。図から明らかなように、地域団体のうちで市町村レベルの受益者負担の構成比が最も高く、市町村の全収入の35%を前後する水準である。これに対し



資料：図2に同じ。

て州では7%前後、連邦では1%にも満たない。このことは受益者負担サービスの大半が地方レベルの管轄で行なわれていることの当然の帰結である。長期的観点から眺めてみると、受益者負担金の推移は市町村レベルで変化が大きく、61年の27%から68年の39%へ一気に上昇した後、下降をたどり、74年からの振動が激しく、78年ではほぼ35%の水準になっている。これに対し、連邦や州ではほぼ安定的に推移し、連邦では61年の0.5%から78年0.8%、州では同期間に7%強から67年の7.8%を最高に、その後低下していくが、75年から再び持ち直し78年では7.2%の水準に落ち着いており、変動

幅は小さい。以上を総合した地域団体全体の動きをみてみると、61年の6.8%から67年でピークの9.9%、その後低下して78年には9.3%に達している。つまり、78年の対61年比で2.5ポイント、財政収入(租税+受益者負担)に対する受益者負担の比重が高利、全地域団体の財政収入の1割近くがいわゆる受益者負担で賄われたことになる。とりわけ市町村では、この比率が78年の対61年比で8ポイントも上昇し、現在35%を前後しているわけであり、そのもつ意義はきわめて大きいといわざるを得ない。

しかし、以上は受益者負担を相当控え目にとらえた結果にすぎない。この概念をもう少し拡大してみたのが、受益者負担金+上記目的税である。この概念を用いても、市町村レベルでは上記目的税が徴収されていないから、受益者負担金と租税との構成比に変化はないが、連邦では鉱油税、州では自動車税と防火税を徴収しているために、この比率はかなり大きく変化する。すなわち、州では61年の7%前後の水準から同年の13%を前後する水準に、連邦では0.5%の水準からいっきに14%を前後する高さまで上昇していくのである。長期的には、特に連邦については61年に8%だったものが68年の14.9%まで上昇し、その後も14%のラインを下回らないのである。これは州の場合も含めて、戦後の高度成長過程で急成長するモータリゼーションの財政的表現である。以上の結果、全地域団体の受益者負担+目的税も、61年12.8%から67年に実に19.8%のピークに達し、その後若干の低下傾向がみられるものの17%のラインを下回っていないのである。

税収対受益者負担および一般税対受益者負担+目的税の比率についても表4から知れるように受益者負担、受益者負担+目的税の比重はかなりの高さに達している。すなわち前者についてみれば、市町村レベルで租税の55%弱、州レベルで8%弱、連邦で1%弱に相当し、全体でみても受益者負担の対租税比率は10%を上回っているのである。さらに驚くことには、後者の広義受益者負担の一般税に対する比率は州で14%強、連邦で16%強、全体で20%を優にこえているのである。すなわち、狭義の受益者負担に限定しても、市町村では受益者負担金の徴収が租税収入の半分以上もの額に達していること、全体でみても租税の1割を上回る額を徴収していること、さらに狭義の場合に水準の低かった州や連邦でも、目的税を含む広義の概念でとらえてみると一般税の1割5分近くに達すること、全地域団体ではこれが2割

表 4 受益者負担金対租税および受益者負担＋目的税対一般税

地 域 団 体	項 目	年																	
		61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78
市町村(連合)	受益者負担金／租税	37.3	38.4	48.0	50.1	54.0	57.1	63.7	64.5	54.7	57.6	59.0	57.3	54.9	51.2	58.0	54.8	49.3	54.4
州(含都市州)	受益者負担金／租税	8.0	7.5	7.9	8.3	8.5	8.5	8.5	8.3	7.4	6.6	6.8	6.7	6.6	6.8	8.4	8.4	7.8	7.7
	受益者負担金／租税 ＋目的税－目的税	15.7	15.2	16.4	17.1	17.9	18.0	18.4	17.9	16.0	15.3	15.2	14.8	14.1	13.8	15.9	15.5	14.3	14.2
連邦(含負担 調整基金)	受益者負担金／租税	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.6	0.7	0.7	0.9
	受益者負担金／租税 ＋目的税－目的税	8.8	9.0	9.3	12.5	14.4	14.8	17.5	17.5	15.2	16.0	15.6	16.4	17.0	15.9	17.1	16.5	15.9	16.1
全 体	受益者負担金／租税	7.3	7.3	8.4	8.6	8.9	9.4	10.0	10.0	9.0	8.6	9.1	9.3	9.2	9.1	10.4	10.5	9.6	10.2
	受益者負担金／租税 ＋目的税－目的税	14.7	14.7	16.4	18.7	19.9	20.5	20.5	22.7	20.0	20.2	20.3	21.2	21.1	19.9	22.1	21.6	20.1	20.7

資料：図 2 に同じ。

表 5 受益者負担金，受益者負担金＋目的税の地域団体間配分比

		61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78
市町村(連合)	受 益 者 負 担 金	60.6	61.7	66.4	66.1	67.2	68.4	70.3	70.2	70.0	71.9	72.6	72.9	72.8	70.3	68.4	67.8	66.7	67.9
	受益者負担金＋目的税	32.4	32.6	36.4	33.2	32.5	33.6	33.6	33.8	34.0	33.3	35.1	35.5	35.4	35.2	35.7	36.2	35.1	36.8
州(含都市州)	受 益 者 負 担 金	35.3	34.6	30.7	31.1	30.1	29.1	27.8	27.8	26.7	25.9	25.4	25.4	25.6	27.2	28.8	29.0	29.6	27.9
	受益者負担金＋目的税	34.8	34.4	32.4	29.8	28.3	27.9	26.3	26.4	26.0	25.7	25.5	25.5	24.7	26.1	26.6	26.8	27.0	26.1
連邦(含負担 調整基金)	受 益 者 負 担 金	4.1	3.7	2.9	2.8	2.7	2.5	1.9	2.0	3.4	2.2	1.9	1.8	1.7	2.5	2.8	3.2	3.6	4.2
	受益者負担金＋目的税	32.8	33.0	31.2	37.0	39.2	38.5	40.1	39.8	40.0	41.0	39.4	39.0	40.0	38.6	37.7	37.1	37.8	37.1

資料：図 2 に同じ。



をこえる。

最後に、各地域団体間の受益者負担金、受益者負担金+目的税の配分比をみてみよう。表5から(図3からも予想されるが)、まず受益者負担金の配分比は市町村で最も高く(60~70%)、州全体(25~35%)がこれに次ぎ、連邦が最も小さい(2~4%)。ところが目的税を含む広義の受益者負担の配分比をみてみると、目的税を徴収しない市町村では当然比率はダウンし35%前後に低下する代りに、連邦が35~40%前後に上昇し、州ではこれがほとんど不変であるから、3者はほぼ1/3ずつ分け合う形になっている。

長期の推移をみてみると、受益者負担金では市町村が61年の60%強から78年の68%へほぼ8ポイント上昇し、連邦ではほとんど不変であったから、この市町村の上昇は大部分が州の犠牲のもとに行なわれたといえよう。州レベルでは61年の35%強から28%強に7~8ポイント低下している。同じことは受益者負担金+目的税についてもあてはまる。この場合比率上昇は市町村ばかりでなく(32%強から37%弱へ)、連邦レベルでも起こるから(33%弱から37%強へ)、ひとり州のみが犠牲を受けたことになる(35%強から26%強へ11ポイント)。

以上の検討を通じていえることは、受益者負担の収入は財政収入分析にとって絶対額の点からいっても、財政収入(租税+受益者負担)に占める構成比からいっても、また租税との比較からいっても決して軽視することのできない要素になっているのである。しかも受益者負担のこうした比重の高まりは、現実の財政政策では前述の逆「補充原則」がとられ、租税徴収による財源調達法が政治的に可能である限り、それが優先されてきた経緯の中で生じたのであり、さらにまた、とりわけ市町村についていえば、市町村は1971年以降共有税としての所得税収の配分を受けることによって、営業税の割当金の連邦・州へ配分するというマイナス面はあるものの、税収入をかなり充実させることができたにもかかわらず、租税に比して受益者負担の高増加率や構成比の高まりにブレーキがかかることはなかったのである。

#### 注

- 1) 行政手数料、使用料および分担金は、「手数料、報償、罰金」の項目の中の手数料に包括されている。「報償」というのは公課法規程に基づく収入であるが、

同時に私法的(料率)特質をももっている。しかし、それは手数料のような厳密な徴収法をもたない。この例としては、海難救助料(Bergelöhne)、施設や施策の要求に対する代償(例えばコピー器具、公用車の利用料)、あるいは公共当局の労働作業(例えば道路建設作業)に対する報償等があげられる。この他、「行政業務の援助要請」(„Inanspruchnahme im Wege der Verwaltungshilfe“)に対して支払われる他地域団体による行政費支払いもこの項目に含められる。

- 2) 1913年以前では包括的統計資料を欠くために不可能である。1925年以降によりやく「手数料、報償、罰金」の項目が統一的にとらえられた。しかし、1950年以前では地域状況の変化や財政調整の形が変化したために、長期比較は困難である。また、行政部門の変更の故に、1963年と70年および74年に政策分類の大幅変更があったので注意を要する。
- 3) R.L. Ganter, Entwicklung, Theorie und Politik staatlicher Gebühren, a.a.O., S. 228ff.
- 4) 例えば、Nordrhein-Westfalenの自治体公課法§16にはそう規定されている。すなわち、(i)市町村は法規定に従って公課を徴収する、(ii)市町村はそれらの政策課題の実現のために必要な収入を、
  - a) それが支持されかつ必要である限り、提供されたサービスに対する特別な支払い(Entgelten)から、
  - b) 残りは租税から、
 その他の収入が十分でない限り、調達しなければならない。(iii)市町村は他の財源調達が可能が可能でなかったり、経済的に非合目的であったりすれば、借入調達が許される。
- 5) 直接支出については、K.N. Münch, Kollektive Güter und Gebühren, a.a. O., S. 178の注2)。またはFachserie L: Finanzen und Steuern, Reihe 1: Öffentliche Finanzwirtschaft, 1970, S. 7.
- 6) Institut „Finanzen und Steuern“ Nr. 180, Zur Bedeutung der Gebühren, Beiträge und anderer Verwaltungsabgaben für den Haushaltsausgleich der Gebietskörperschaften, Bonn, 1978.

## 五 受益者負担の可能性

### (1) 受益者負担による財政支出充足率

それではこうした受益者負担の相対的比重の高まりは今後も継続するであろうか。依然として、受益者負担の伸び率は租税に比較して高いとはいえ、近年明らかに伸び率の鈍化傾向がみられる。今後こうした鈍化傾向が拡大すればStein=Wagnerの定理が再びよみがえるであろう。しかし、以上の歴

表 6 地域団体の直接支出と直接収入

年	項目	連邦(負担調整基金ERP特別財産を含む)					州(都市州を含む)					市 町 村				
		直接支出		直接収入		収支 (2-1)	直接支出		直接収入		収支 (4-3)	直接支出		直接収入		収支 (6-5)
		額 1	伸 率	額 2	伸 率	1 に対 する %	額 3	伸 率	額 4	伸 率	3 に対 する %	額 5	伸 率	額 6	伸 率	5 に対 する %
1961		43797	18.86	50128	15.57	14.46	30714	9.29	30848	15.03	0.44	24295	10.34	19807	7.58	-18.47
62		48212	10.08	54028	7.78	12.04	35707	16.26	34059	10.41	-4.62	28408	16.93	22106	11.61	-22.18
63		52381	8.65	60452	11.89	15.41	36747	2.91	36800	8.05	0.14	34062	19.90	25808	16.75	-24.23
64		59065	12.76	66845	10.58	13.17	39571	7.68	40967	11.32	3.53	38656	13.49	28910	12.02	-25.21
65		63172	6.95	70204	5.03	11.13	42993	8.65	44053	7.53	2.47	41910	8.42	31529	9.06	-24.77
66		65075	3.01	72734	3.60	11.77	45630	6.13	47228	7.20	3.50	44280	5.65	32915	4.40	-25.67
67		73551	13.02	82168	12.97	11.72	47287	3.63	49699	5.23	5.10	44847	1.28	33804	2.70	-24.62
68		75232	2.29	87269	6.21	16.00	50507	6.81	52313	5.26	3.58	47409	5.71	35941	6.32	-24.19
69		88310	17.38	99259	13.74	12.40	55172	9.24	58583	11.99	6.18	53642	13.15	42041	16.97	-21.63
70		81291	-7.95	92862	-6.44	14.23	61017	10.60	61699	5.32	1.12	55759	3.95	35299	-16.04	-36.69
71		88058	8.32	99989	7.67	13.55	70472	15.50	68904	11.68	-2.22	66545	19.34	40925	15.94	-38.50
72		97378	10.59	108718	8.73	11.65	79334	12.58	80669	17.07	1.68	73834	10.95	47726	16.62	-35.36
73		104515	7.33	121903	12.13	16.64	91193	14.95	91710	13.69	0.57	82470	11.70	55043	15.33	-33.26
74		96056	-8.09	126653	3.90	31.85	104911	15.04	100777	9.89	-3.94	91791	11.30	59683	8.43	-34.98
75		112441	17.06	127366	0.56	13.27	114732	9.36	100244	-0.53	-12.63	96492	5.12	62238	4.28	-35.50
76		116290	3.42	140015	9.93	20.40	121657	6.04	111234	10.96	-8.57	99234	2.84	69370	11.46	-30.09
77		123508	6.21	153715	9.78	24.46	128264	5.43	125345	12.69	-2.28	102021	2.81	74519	7.42	-26.96
78		133540	8.12	166808	8.52	24.91	137390	7.12	132875	6.0	-3.29	101851	-0.17	71393	-4.19	-29.93
平均			7.67		7.9	16.06		9.29		9.38	-0.51		9.04		8.15	-28.46

資料：図 2 に同じ。

表7 受益者負担金の経費充足率

	連 邦			州			市 町 村			全 体		
	行政・目的 支出 Mill.	受益者負担金		行政・目的 支出 Mill.	受益者負担金		行政・目的 支出 Mill.	受益者負担金		行政・目的 支出 Mill.	受益者負担金	
		Mill.	%		Mill.	%		Mill.	%		Mill.	%
1961	34275	233	0.68	22689	2046	9.01	12565	4205	33.5	69529	6492	9.3
62	38775	236	0.61	25261	2175	8.61	13891	4612	33.2	77271	7036	9.2
63	42987	225	0.52	27988	2352	8.40	16794	5086	30.3	87769	7663	8.7
64	47725	243	0.51	29949	2670	8.92	18643	5684	30.5	96317	8597	8.9
65	52205	259	0.50	33207	2856	8.60	21070	6380	30.3	106482	9495	8.9
66	53875	263	0.49	36127	3080	8.53	23485	7229	30.8	113488	10572	9.3
67	59122	224	0.38	38355	3193	8.32	24781	8089	32.6	122258	11506	9.4
68	59779	246	0.41	41763	3403	8.15	26294	8596	32.7	127837	12245	9.5
69	69765	450	0.64	45161	3576	7.91	29294	9381	32.0	144220	13407	9.2
70	67197	290	0.43	47488	3448	7.26	33802	9568	28.3	148487	13306	8.9
71	71526	297	0.41	55984	3962	7.08	39847	11309	28.3	167357	15568	9.3
72	80651	322	0.40	63648	4608	7.24	45651	13247	29.0	189950	18178	9.6
73	87977	343	0.39	73057	5265	7.21	52542	14972	28.5	213576	20579	9.6
74	78091	544	0.70	84810	5858	6.91	58676	15133	25.8	221577	21535	9.7
75	91988	693	0.75	94745	7095	7.49	64368	16880	26.2	251101	24668	9.8
76	95901	870	0.91	100971	7921	7.84	68139	18540	27.2	265011	27332	10.3
77	100516	1019	1.01	108662	8324	7.66	71938	18753	26.1	281116	28095	10.0
78	108366	1337	1.23	115663	8852	7.65	68781	21587	31.4	292810	31775	10.9
平均			0.61			7.93			29.82			9.97

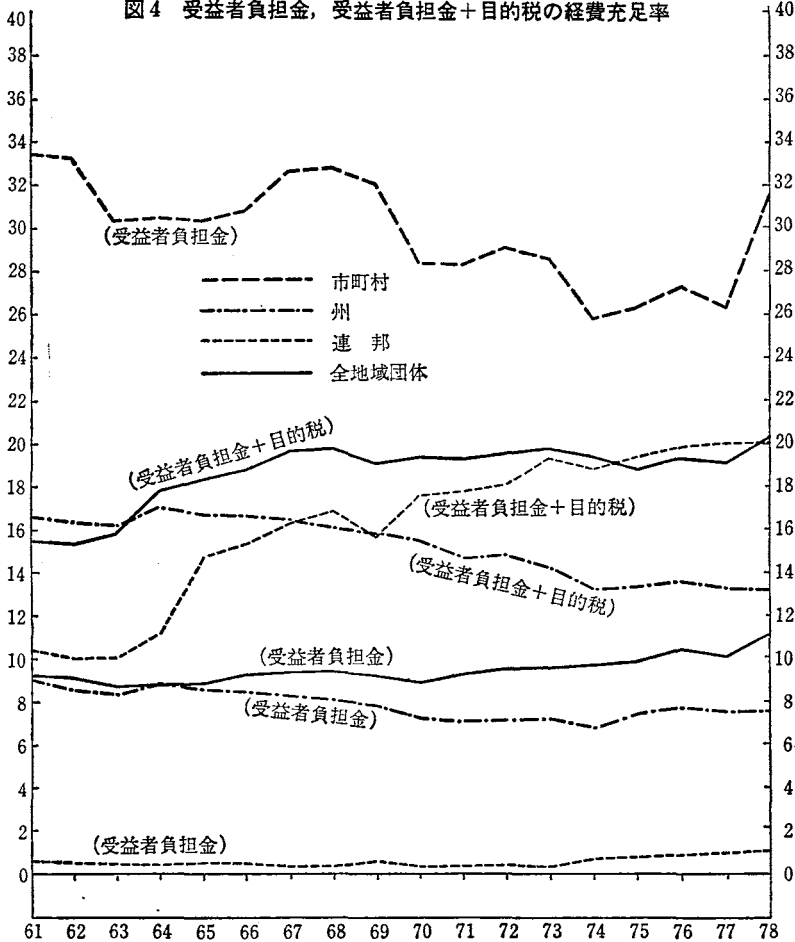
資料：図2に同じ。

史的推移からは、受益者負担の今後の可能性を直接知ることはできない。そのためには、受益者負担が完全受益者負担サービスと目される財政支出をどれだけ充足してきたか、さらには三(1)で述べた限定的ないし潜在的受益者負担サービスの受益者負担による経費充足率をみる必要がある<sup>1)</sup>。

表6は直接収入から直接経費を差し引いた財源の充足状況を表わしたものである。そこでは、連邦で収入超過、市町村で支出超過の鮮明な対比が現われている。州では70年代初めまで全般的収入超過であったものが、近年支出超過に陥っている。その大半は都市州の収入不足によって生じている。連邦では61～78年間の年平均で収入が支出を16.06%だけ上回った。支出超過の地域団体の中でも州では収入が支出の99.4%に達している。しかし市町村ではわずかにそれが71.54%に過ぎない。とりわけ、市町村の収入不足状況は近年ますます拡大しつつあり、70年代では最近の3年間を除けば30%を超過しているのである。支出と収入の年平均増加率でみても、それぞれ9.04%、8.15%であり、収入の伸びが常に支出を下回っている。これは71年以降、共有税の配分が市町村に有利に変更されたにもかかわらず生じているのである<sup>2)</sup>。以上のことから市町村がこうして拡大する収入欠陥を自力で租税等の一般収入によって解消することはきわめて困難であるといわざるを得ない。市町村はすでに税源をくみ尽しており、市町村税収の所得弾力性は一般に小さく、公債発行もすでに限界に達している<sup>3)</sup>。共有税の配分率の変更や財政調整、共同事業の財源調達分担率の操作等は、市町村レベルでのこうした収入不足の拡大傾向をかなり緩和したと思えるが、十分満足ゆく解決にはなっていない。以上のことから、市町村の財源不足問題の残された解決の道は受益者負担を強化することにある。しかし、その可能性はどの程度あるだろうか。

表7は各地域団体が受益者負担金または受益者負担金+目的税の財源によってどの程度財政支出を充足しているかを61～78年間にわたって表示したものであり、図4はそれらを図示したものである。問題の市町村についてみると、充足率は78年に急上昇するまでは漸減傾向が認められる。平均すると29.82%であり、財政支出の約3割が手数料や分担金の狭義の受益者負担金によってまかなわれたのである。これを州についてみると、61年の9.01%から7.65%、平均で7.93%と漸減かつ低水準が認められる。漸減傾向は、目的税を含む広義の受益者負担金の場合、一層激しさを増す(16.59%から13.24

図4 受益者負担金, 受益者負担金+目的税の経費充足率



%)。逆に連邦の場合は、受益者負担の経費充足率は平均0.61%と低水準であるが、61年の0.68%から78年の1.23%と漸増傾向が認められる。さらに連邦の場合、目的税を加えた広義では、受益者負担充足率は10.38%から20.12%へ10ポイント近くも上昇しており、鉱油税の増収の激しさを知ることができる(78年の対61年比で州の目的税は275.6%増であるのに対し、連邦の鉱油税は515.4%増)。これらを反映して、全地域団体では、受益者負担金充足率は1961~78年の期間で9.3%から10.9%へゆるやかな漸増、広義概念では15.58

%から 20.05%への上昇傾向がみられる。

こうして、市町村では、受益者負担がかなりのスピードで上昇していく(表2、表4を参照)にもかかわらず、財政支出の上昇率も大きく、受益者負担の増加率がそれについていけなかったのである。同じことは州についても妥当する。連邦の場合は逆に、経費の増加率が小さいのに対し、とりわけ鉱油税を中心とする広義受益者負担金の伸び率が大きくこれを上回り、充足率が高まっていったと思われる(表2、表4を参照)。

財政支出としてここでは前述と同様直接経費から財産移転に基づく経費を差し引いたいわゆる「行政・目的支出」を用いている。財政支出の概念として表6のような直接支出を用いると、受益者負担充足率は、市町村のケースでさえ、61年の16.3%から78年の21.2%へ上昇している(州では6.7%から6.4%とはほぼ不変)。このように財政支出の概念の違いによって、受益者負担の充足率に漸減、漸増の差が出てくるのは、とりわけ州や市町村において財産移転の経費と比較して行政・目的支出の増加が激しかったことを物語っている。現に、78年の対61年比でみると、連邦で行政・目的支出の増加は216.2%(年平均12%)、であったのに対し、州では409.8%(22.8%)、市町村では447.4%(24.9%)、であった。これに対し財産移転支出の伸びは同一期間において、連邦が164.4%(9%)、州170.7%(9.5%)、市町村181.9%(10.1%)と大きな差はなかったのである。

## (2) 支出項目別充足率

それでは特にどの支出項目において、受益者負担金による充足率が高かったのだろうか。表8は行政・目的支出を、1)一般行政、2)教育・文化、3)社会保障・保険衛生、4)経済開発、5)住宅・環境施設、6)国防・戦後処理の6項目に類別し、それぞれの受益者負担金(目的税を含まない狭義)の構成比と経費充足率を65～78年の期間について示したものである。どの期間をとっても、構成比では社会保障・保健衛生が最大で住宅・環境施設がこれに次ぐ。また伸びの点でも、社会保障・保健衛生が最も大きく、構成比は65年の29.6%から78年の46.1%に上昇し、受益者負担金のほぼ半分を占めるようになった。これに対して、経済開発は65年の23.4%から78年の8.0%へ激減し、その1/3近くが交通部門の低下に超因している。その他、教育や防衛・戦後処理部門はそれぞれ6.6%から10.6%、0.04%から0.7%と着実な増

表 8 経費部門別受益者負担金の構成比と充足率

	1965		1970		1975		1978	
	構成比	充足率	構成比	充足率	構成比	充足率	構成比	充足率
(1) 一般行政	(12.4)	9.8	(13.6)	9.7	(7.8)	5.9	(8.4)	6.9
公安・秩序	(1.5)	5.2	(3.2)	9.3	(2.1)	5.9	(2.4)	7.0
法的保護	(6.6)	34.3	(7.2)	35.9	(3.8)	20.2	(4.0)	27.0
(2) 教育・文化	(6.6)	5.1	(6.8)	4.1	(11.2)	5.7	(10.6)	5.7
学校	(0.7)	0.9	(0.7)	6.6	(0.5)	0.5	(1.1)	1.0
科 学	(4.6)	11.9	(4.7)	9.4	(9.3)	11.9	(8.4)	11.6
(3) 社会保障・保健	(29.6)	9.0	(37.4)	14.5	(47.8)	22.1	(46.1)	23.6
保健・スポーツ・レクリエーション	(25.9)	61.3	(33.7)	61.2	(43.5)	69.3	(42.6)	74.0
(4) 経済開発	(23.4)	10.6	(13.6)	8.6	(7.1)	7.1	(8.0)	8.5
交通	(10.0)	29.9	(8.9)	25.0	(1.4)	5.3	(1.7)	7.2
(5) 住宅・施設	(27.9)	44.1	(28.5)	58.1	(25.9)	53.8	(26.3)	56.5
地方自治体施設	(23.9)	81.4	(24.6)	101.3	(22.9)	97.5	(23.2)	102.1
(6) 防衛・戦後処理	(0.04)	0.02	(0.2)	0.09	(0.3)	0.2	(0.7)	0.5
合 計	(100)	9.9	(100)	10.2	(100)	11.7	(100)	12.6

資料：図 2 (1965, 70, 75, 78 年の各年)に同じ。

加をみせている。また一般行政や住宅・環境施設はそれぞれ 12.4%から 8.4%、27.9%から 26.3%へ漸減傾向をたどっている。

以上の構成比に対して充足率をみてみると、住宅・環境施設が最も大きく、そ 中でもとりわけ自治体施設は経費のほぼ全額を受益者負担で賄うことができたのである(78 年では 102%)。次いで大きいのは社会保障・保健衛生であるが、これは、65 年にわずか 9%にすぎなかったものが、70 年に 14.5%、75 年に 22.1%、78 年に 23.6%とその急増ぶりがうかがえる。その大きな役割を果たしたものが保健・スポーツ・レクリエーション部門であり、その寄与率は 9 割強である。この部門の経費充足率は 65 年の 61.3%から 78 年の 74%に達している。一般行政では充足率は低く、しかも 65 年の 9.8%から 78 年の 6.9%へ漸減している。しかし、その中でも法律保護部門はその性格上、受益者負担金(とくに手数料)による経費充足率が高く、78 年で 27%である。しかしこれも 65 年には 34.3%であったのであるから、低下傾向を免れていない。教育・文化部門については、充足率はさらに低水準であり、長期的に



も 65 年の 5.1% から 78 年の 5.7% へとほとんど変化していない。とりわけ学校部門の充足率は低水準(78 年でわずか 1%)である。これはその大半が義務教育部門で占められているための当然の結果である。これに対し、大学やその他の科学・研究部門では 11.9% と比較的(大きな)充足率を示している。経済開発部門では 65 年の 10.6% から 78 年の 8.5% へ漸減しているが、これは構成比についてと同様、交通部門の激減(65 年の 29.9% から 78 年の 7.2%)にひきづられたと思われる<sup>4)</sup>。防衛・戦後処理費はその性格上、当然受益者負担による経費充足率はきわめて低いけれども、65 年の 0.02% から 78 年の 0.5% と着実な伸びをみせているのが注目される。こうして、以上を総合した全部門でみると、65 年の 9.9% から 78 年の 12.6% へ緩やかな増加傾向にあることがわかる。

以上の結果に関連して興味あることは、Deutsches Institut für Urbanistik が 1975 年に、全ドイツ市議会に対して行なったアンケート調査の結果である。それは“Kommunale Gebührenhaushalte”として概要が報告されている<sup>5)</sup>。そこで取り扱われている部門は次の 10 部門である。すなわち、

- 1) 道路清掃
- 2) 下水道
- 3) 廃棄物処理
- 4) 屠殺場および家畜飼育
- 5) 埋葬
- 6) 公共浴場
- 7) 民衆学校
- 8) 音楽学校
- 9) 劇場およびコンサート
- 10) 博物館

これらのうち初めの 6 部門は、企業経営の費用計算が比較的高度に行なわれている伝統的な受益者負担サービスである。これに対して、後の 4 部門は文化施設であり、本来費用計算の適用がなじまない受益者負担の適性が低い部門である。このような文化施設で費用計算を放棄するのは、これらの施設の維持には費用充足の観点よりも公共利益が優先されるためであり、その結果、手数料による費用充足の高さの決定はいきおい政治的判断に委ねられる

表 9

施設	費用充足率	充足率の区分						平均的費用充足率 %
		全体の都市数	0～20%	20超40	40超60	60超80	80超100	
下水処理		155	3	2	11	22	73	44
廃棄物処理		88	—	—	—	1	48	39
屠殺場、 家畜収容		114	1	3	12	33	52	13
埋 葬		155	1	24	51	34	31	14
浴 場		136	8	84	41	3	—	—

表 10

施設	費用充足率	充足率の区分						平均的費用充足率 %
		全体の都市数	0～20%	20超40	40超60	60超80	80超100	
民衆学校		55	2	11	18	14	10	—
音楽学校		68	2	31	24	8	3	—
劇場、コンサート		54	12	23	15	3	1	—
博物館		61	52	7	—	2	—	—

傾向をもつ。

それはともかく、表9は費用計算を適用している部門の受益者負担による費用充足の程度、表10は費用計算を適用していない文化的施設の費用充足率を示すものである。表9から道路清掃部門が抜けているのは、負担さるべき費用部分についての法規が州によって大きな差異があるため、一本にまとめることが不可能であるからである。表9、10の平均充足率から費用計算を行っている部門、その中でもその程度が高ければ高い部門ほどそれだけ受益者負担による経費充足率が高いというかなりパラレルな対比がみてとれる。これは必ずしも偶然のことではない。企業経営的費用計算を採用するか否かは、むしろ受益者負担の経費充足率の程度によって決定されてきたと言ってもよい。換言すれば文化的施設などの公共サービスで費用計算が適用可能であっても、外部効果が非常に大きいため、一般税による財源調達に政治的に要

請され、その結果、費用計算の適用の必要性が遠のいたのである。

いずれにせよ、経費充足率のきわめて高かった下水道、廃棄物処理、屠殺・家畜、埋葬墓地(そしておそらく道路清掃も)はすべて前述の自治体施設の支出項目に属しており、これらは伝統的かつ完全な受益者負担金のグループにはいる。それに対し、文化施設については、経費充足率が57%から11%とかなりの幅がある。これらの部門での手数料の高さは前述のように、社会政策的、文化政策的配慮から低く抑えられてきた経緯がある。しかし、政治的判断はかなり流動的であるし、政治的見解が必ずしも合理的な結論をもたらすとは限らない。こうしたことは経験によって確かめられている。例えば、高等学校一特に大学一ではかなり長期間授業料の徴収が目指されてきたにも拘らず、州法では授業料の無料化や教材の無償給付化が規定されている。裁判所の場合手数料による充足率は第1次大戦前<sup>6)</sup>はかなり高かった。また、市議会の調査結果によると、博物館の入場を無料にした結果、地域偏在の小さな博物館では見学者数が増加したが、全国的あるいは国際的な大規模博物館では増加はみられなかった。逆に、重要なコレクションや展示場で入場料を引き上げた結果、かえって見学者数が増加したのである。こうして博物館ばかりでなく他の文化的施設についても、観客数の減少を心配せずに入場料の引き上げはおそらく十分に可能であろう。とすれば、文化施設の部門における受益者負担金の潜在可能性は、現実に徴収している規模よりもまだかなり大きいものと思える。

公共浴場の場合についても同様である。この部門は費用計算を60%以上適用しているのに、受益者負担による充足程度はわずか36%にすぎず、多くが20~40%の範囲内にある。公共浴場は保健政策の重要な手段であり、低料金で供給され、しばしば需要とは無関係に建造されてきた。その結果入場料だけでは費用を十分に充足できなくなったのである。しかし、公共浴場は利用者に特別な利益を個別的にもたらすことの明らかな受益者負担の性格の強いサービスであるから、受益者負担の徴収を強化する潜在可能性が十分あるものと考えられる。この他、これと同種の公共サービス、とりわけ潜在受益者負担サービスについても、現実の受益者負担の徴収の規模が正しいものかどうか疑問なものが多い。

しかし、受益者負担の適切な規模、従って正しい経費充足率をいかにして

知ることができるであろうか。そのためには、まずどのような公共サービスが受益者負担の適性を有しているかを選別し、さらにその適性の程度を知ることが必要であろう。三の(1)で述べたように Münch による分類はこの点で大きな示唆を与えてくれる。すなわち、Münch は公共サービスの特性や効率基準、分配基準、連邦性、行政費の高低を基準にして、受益者負担サービスを受益者負担の適性の大きい順に以下の3つに分類する。1)完全受益者負担金、2)潜在受益者負担金、3)限定受益者負担金である。さらに、Münch は現実のドイツの統計資料(やや古くなるが)を用いて、各グループの経費充足率を引き出すという興味ある作業を行なっている。表 11 はそれに基づいて、1963 年と 1969 年の各地域団体における受益者負担サービスのグループ別の財政支出充足率の比較をしたものである。

地域団体の全体をみてみると、全受益者負担の充足率は、とくに「行政・目的支出」に関して減退した。各地域団体のレベルでみると、連邦や都市州での減少が著しく、それぞれ、6.0%から2.4%、30.3%から16.4%へほぼ半減している。中でも、特に完全受益者負担部門で、こうした傾向が顕著であった。これは、国家や大都市レベルにおいて一般税による財源調達への依存度の高まりを裏づけている。これに反して、市町村レベルにおける完全受益者負担サービスは例外で、対行政・目的支出にしても、対直接支出にしても、いずれも大きな増加を示している。すなわち、行政・目的支出で89.3%から105.1%とほぼ完全充足を達成し、直接支出についても24.4%から31.5%へ3割充足をこえている。しかし、同じ市町村レベルでも、潜在・限定受益者負担サービスについては減退を免れていない。しかし、市町村を総合すると、受益者負担の適性を有する行政・目的支出の7割強がすでに受益者負担によって充足されているのである。これに対して連邦で2.4%、州で9.6%、都市州で16.4%であるにすぎない。

1969年の全地域団体の受益者負担金は全体で13407 Mill. マルクであった(表7)。しかし、表11で示されたような受益者負担的行政・目的支出の全額(22557 Mill. DM)を受益者負担の潜在可能性を表わす指標であると考えれば、それとこれに対応する現実の徴収額(5890 Mill. DM)との差額(16667 Mill. DM)をも受益者負担金として増徴できたことになる。この場合、1969年の全受益者負担金は現実の13407 Mill. DMではなく、30074 Mill. DMへ124%

表 11 受益者負担サービス別

	連 邦				州			
	1963		1969		1963		1969	
	A)	B)	A)	B)	A)	B)	A)	B)
1) 完全受益者負担								
ダム上水道	—	—	—	—	2.4	2.0	—	—
都市下水道	—	—	—	—	—	—	—	—
ゴミ処理・再利用	—	—	—	—	—	—	—	—
交通	14.9	3.7	7.8	2.3	1.9	0.6	2.2	1.0
うち連邦鉄道	0.0	0.0	—	—	—	—	—	—
連邦道路	0.3	0.0	0.2	0.0	—	—	—	—
その他道路	—	—	—	100.0	—	—	—	—
公企業	—	—	—	—	0.2	0.2	0.0	0.0
合 計 1)	6.2	2.5	2.4	1.3	1.1	0.5	1.2	0.7
2) 潜在受益者負担								
科学研究	—	—	—	—	6.8	4.3	3.1	2.1
劇場・コンサート他	—	—	—	—	13.4	10.2	14.1	11.9
農耕地整理	—	—	—	—	0.1	0.1	0.4	0.4
動物飼養	—	—	—	—	25.6	24.6	23.8	23.4
漁獲管理他	6.7	4.6	7.0	5.9	13.8	12.8	13.5	11.7
消防	—	—	—	—	—	—	—	—
家具・日用品供給	—	—	—	—	—	—	—	—
合 計 2)	0.6	0.5	2.8	2.5	7.7	5.6	4.6	3.5
合 計 1)+2)	5.9	2.4	2.4	1.3	5.2	3.1	3.5	2.5
3) 限定受益者負担金								
裁判所・検察庁	16.1	16.1	14.1	14.1	38.2	35.5	37.7	35.8
実科学校	—	—	—	—	0.1	0.1	0.1	0.1
ギムナジウム	—	—	—	—	0.8	0.7	0.7	0.6
リクリエーション施設	—	—	—	—	—	—	—	—
合 計 3)	16.1	16.1	14.1	14.1	19.5	18.5	16.5	15.8
合 計 1)+2)+3)	6.0	2.5	2.4	1.4	11.7	8.5	9.6	7.6

注：A)は受益者負担金の「行政・目的支出」に対する充足率であり、B)は同じく受益者負担

## 受益者負担金経費充足率

都 市 州				市 町 村				全 体			
1963		1969		1963		1969		1963		1969	
A)	B)	A)	B)	A)	B)	A)	B)	A)	B)	A)	B)
—	—	—	—	—	—	—	—	2.4	2.0	—	—
183.9	57.3	120.5	34.5	209.5	39.9	242.3	55.4	205.2	41.7	229.8	53.6
90.7	66.6	—	—	110.0	86.1	116.5	94.6	106.0	81.9	114.8	92.1
32.8	12.2	21.1	9.5	47.6	12.1	52.7	13.5	29.2	7.7	25.8	7.8
—	—	—	—	—	—	—	—	0.0	0.0	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	0.3	0.0	0.2	0.0
36.9	8.7	35.2	8.5	47.6	12.1	58.7	13.8	47.0	11.9	57.3	13.5
3.1	1.0	1.6	0.9	108.0	33.8	108.5	43.2	30.6	15.8	19.6	14.0
53.1	19.9	24.8	11.2	89.3	24.4	105.1	31.5	42.6	14.7	38.1	16.4
8.3	5.3	3.4	2.7	—	—	—	—	6.7	4.3	3.1	2.2
10.7	9.0	8.5	8.2	15.2	11.2	13.5	11.4	13.4	10.2	12.8	11.0
—	—	—	—	—	—	—	—	0.1	0.1	0.4	0.4
42.5	42.1	31.7	31.0	—	—	—	—	26.8	25.8	24.7	24.2
1.3	1.1	5.1	4.3	18.5	8.3	22.5	12.3	16.7	8.1	20.4	11.8
2.2	1.9	5.1	4.7	7.4	4.4	8.7	5.8	6.2	3.9	7.8	5.6
102.1	45.5	101.9	62.9	112.2	71.8	110.1	89.6	110.9	67.2	109.3	86.3
15.9	11.2	10.0	8.4	30.7	18.6	29.0	21.2	15.6	10.7	11.9	9.1
35.3	17.0	17.5	10.3	71.0	23.4	82.2	29.9	32.7	13.8	29.1	14.7
28.6	27.3	29.2	28.0	—	—	—	—	36.7	34.3	36.3	34.6
0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	0.4	1.7	0.6	0.3	0.2	0.4	0.3
0.4	0.3	0.1	0.0	0.5	0.2	0.6	0.2	0.7	0.6	0.6	0.4
70.9	60.7	7.3	5.0	64.3	42.7	22.0	15.1	65.2	44.6	20.0	13.7
19.4	17.7	13.9	11.8	26.1	11.6	12.1	5.4	20.2	16.7	17.1	12.3
30.3	17.2	16.4	10.6	66.5	22.5	70.7	26.6	29.5	14.2	26.1	14.2

の「直接支出」に対する充足率である。いずれも百分率である。

も上昇できたであろう。市町村だけをとってみると、もし受益者負担の潜在可能性を完全に吸収していたならば、1969年の現実の受益者負担金収入である9381 Mill. DM (表7)から11263 Mill. DM ( $9381 + 6415 - 4533$ )へ20%ほど上昇できたことになる。

しかし、完全受益者負担サービスならまだしも、潜在・限定サービスまでもその全額を受益者負担の潜在力とみなすには無理であろう。そこで受益者負担の潜在力が完全受益者負担サービスで100%、潜在的な場合に50%、限定的な場合に20%と想定して計算してみると、全地域団体では22685 Mill. DMへ69%だけ、また、市町村レベルでは、9611 Mill. DMへ2.5%とわずかながら上昇できたであろう。以上のことから、地域団体全体では受益者負担金をさらに7割ほど増加させる徴収余力をもっているのに対し、市町村では少なくとも受益者負担の適正を有する公共サービスの経常費をほぼ完全に受益者負担で賄っていることがわかる。こうして、市町村レベルでの受益者負担金の潜在可能性はきわめて小さく、完全吸収をはかっても、窮迫する市町村の財源問題に対する解決にはならないであろう。ただし、行政・目的支出でなく、財産移転支出を含む直接費をとると、完全吸収まで市町村レベルでもなお102%ほどの余力がある。また、完全受益者負担金の100%はさておき、潜在的なそれを50%、限定的なそれを20%とすることに十分な根拠がなく、恣意性を免れない。仮にこれをそれぞれ60%、30%とすれば、市町村レベルの受益者負担の潜在余力は5.3%に高まる。しかし、いずれにしても市町村の財源問題の根本的な解決にはほど遠い。また、市町村が将来、受益者負担金にどれだけ依存できるかは、租税収入の今後の動向や政治的判断にも大いにかかわるところであることはいうまでもない。

#### 注

- 1) 直接収入 (Unmittelbare Einnahmen) は、租税や手数料等の受益者負担金を中心とするもので、公債収入等の特別財源調達や公共部門からの支払いを除いた純収入をさす。
- 2) 市町村(都市州もまた)でのこうした収入不足の拡大傾向は何といっても、都市の財政状態の悪化によって起こっている。すなわち都市周辺の市町村はベッド・タウン化し、税収のドーナツ化現象が起こっている。都市では営業税は比較的豊富に入るのであるが、昼人口の増大から道路等の社会資本の充実をはかるために

経費が急増しているのである。また、ベッド・タウン化した市町村においても、病院や上下水道、学校等の生活関連の社会資本の整備のための支出が急増している。相対的に構成比の高まっている分担金租税としての鉱油税や自動車税は連邦や州に収得権があったり、ノン・アフェクタシオン(非目的拘束)原則から全額を道路財源にすることに制約が伴ったりすることによって、道路投資の必要な市町村団体や過密地帯にその財源が十分に行き渡らないのである。

- 3) 市町村での公債収入は 94.5 億マルクに達している。これは財政収入の 8.2%に相当する。
- 4) 交通部門の減退は、罰金収入が「他部門からの経常補助」に含められて、交通部門の受益者負担収入の大幅な減退をもたらすなど、主として統計資料の取扱い方法の変更(1974年)に基づいていると思われる。
- 5) Deutsches Institut für Urbanistik, Kommunale Gebührenhaushalte, Teil 1: Kalkulationsverhalten und Deckungsgrade, 1975.
- 6) Der Städtetag, 11/1975, S. 610ff.

## 六 結 語

財政支出の規模が GNP より急速に増加し、租税や公債のこれ以上の拡大に疑念がさしはさまれている今日、受益者負担の重要性は今後ますます増加していくであろうことは、すでに 1972 年の連邦財政省の科学顧問の意見でも指摘されたところである。さらに、この論稿での考察を通して現実の公共サービスの大半がいわゆるポーラーな純公共財ではなくして、程度の差はあれ受益者負担の適性をもつものであり、そのような公共サービスが今後増々拡大することが予想されるために、担税能力を唯一の指標とする従来の財源調達法に頼ることが公平負担の点からいって限界に達していることが明らかとなった。ここに受益者負担の長期衰退を予言した Stein=Wagner の定理の終焉が告げられる。このことは現実の統計資料を用いて行なった分析の結果からも立証された。こうして、受益者負担の原則をただ単に公共サービスの一般報償性とか等量消費性という性格づけのみをもって拒否したり、公共サービス決定の政治性のみを強調して合理的財政負担の方法としての受益者負担を軽視するのは一面的であるといわざるを得ない。Münch によると受益者負担の方法は、租税調達に対し次の長所を有する。(イ)価格メカニズムの利点を利用して、資源配分の改善をもたらす、(ロ)財政分権主義に役立つ。とりわけ、税收配分をめぐる地域団体間の闘争を減少させる、(ハ)財政調整の



単純化を図ることができる。しかし、受益者負担の最大の利点は、公共サービスのメニューの多様化によって、その財源調達法の多様化が迫られている中で、受益者負担が公平負担を達成する合理的負担体系を構築するための重要な代替的調達法であるという点にあると思われる。受益者負担には従来、次の2つの理由から根強い反論があった。すなわち、(イ)受益の測定が困難であるため、受益者負担の徴収のための行政費(利益の大きさ測定費用、排除費用、徴収費用)が経済合理性から妥当と考えられる高さをこえてしまう、(ロ)受益者負担金は特別な公共サービスの利益を受けた者から所得高のいかんを問わず、一律に徴収するために所得再分配政策に反する。

このうち、(ロ)の反論は問題の視点がずれているのである。所得再分配政策は貨幣的手段(移転的支出)によって行なうのが本来の姿である。また、たとえ公共サービスの物的供給を通して行なわれる再分配の場合でも、所得の再分配を意図した無料または低位の料金設定、所得高に応じた差別料金の設定も可能であり、現実に行なわれている(例えば、応能家賃または低家賃の住宅、無料・低位の医療・教育サービス等)。受益者負担の原則は、あくまで所得再分配政策がすでに行なわれて適正な分配状態が達成されていることを前提とした、あくまで分配中立的な財源調達法である。受益者負担はそれを前提とした上での租税に対する代替的調達法である。それは他者とは明らかに区別できる特別な利益を吸収することによって、利益を享受しない他者をも、負担にまき込む租税等の一般財源調達法に頼ることの不公平を回避しうる唯一の方法なのである。むしろ、公共サービスから特別な利益を得たことが明らかでありながら、それを放置し、租税等の一般財源によって経費の財源を他者に支払わせることの方が、適正な分配状態を歪める結果をもたらすことであろう。

(イ)の問題はたしかに重要である。しかし、二(4)でも述べたように、ほとんどの受益者負担サービスは、自動車とかガソリン、建造物、機械設備、土地等の私的財との補完性があることから、こうした補完財を受益の間接的なメルクマールとすることによって、受益の測定の困難をある程度乗り越えることができる。また排除・徴収費用についても、近年の排除技術の進歩は著しく、経済的合理性からいって適切な費用で排除できるサービスの範囲が広がっている。それ故、高い排除費用を根拠にしてア・プリオリに受益者負担を

拒否することは妥当ではない。その良い例として、都市における自動車交通に対する混雑税の賦課である。これは混雑地帯を混雑度に従って区分し、著しいピーク時と緩和時に差別料金を課する方法である。また車種別に差別料金を設けることも可能である。こうして生ずる排除費用よりも、混雑緩和によって生ずる利益(ある調査によると、混雑<sup>2)</sup>によって生ずる損失として混雑地の営業費の増加が年 20 億マルク、時間的ロスの貨幣評価額が 50 億マルクと見積られている。この他、大気汚染、騒音、事故による国民経済的損失、美観の侵害等(あげられる)の方がはるかに大きいであろう。少なくとも鉱油税や自動車税を補完するものとして混雑税を導入することは、上記の渋滞費や環境負担の費用の範囲内で十分に可能である。

このように、受益者負担拡大の財政的・技術的可能性はまだ十分に残されているものと思える。とくに連邦や州レベルでそういえる。しかしすでに述べたように、目的税を度外視すれば連邦や州の受益者負担の規模はきわめて小さい。従って、このレベルで受益者負担の完全吸収を図ったところで財源問題の大きな解決にならないであろう。それ故、市町村レベルでの受益者負担の完全吸収だけが財源問題にとって重要なのである。しかし前述の通り、市町村での全体の受益者負担の潜在可能性は、すでにきわめて小さいのである。ただ個別的にみると、最も問題が多いのは、前述の文化的施設や老人ホーム、スポーツ・センター、公共浴場、幼稚園、児童施設、レクリエーション施設等のいわゆる潜在および限界受益者負担グループである。このグループの場合、どの程度受益者負担によって賄われるべきかについてはかなり意見が分れている。現実にも、文化的施設は 57～11%、公共浴場 36%、レクリエーション施設 22%、幼稚園 13% とかなりの幅がある。文化的施設の受益者負担金の引上げの余地が若干あることは前述の通りである。しかし、老人ホームをはじめとする社会的住宅、幼稚園、児童施設、診療所等のいわゆる社会的施設についてはどうであろうか。これらは社会政策的な所得再分配効果も同時に目標とされているため一義的判断を許さないのである。しかし、所得再分配政策は一種のポラーナ純公共財のケースと考えることができるから、この部分については一般財源で賄うのが適切である。こうして、社会施設サービスの場合、経費を完全に充足するだけの受益者負担を利用者から徴収する一方で、社会保障予算(一般財源)から所得状態に応じて、個人

的補助を支給する政策が有効である。

市民ホール、屠殺場、駐車場、公共浴場、スポーツ・センター、レクリエーション施設については、社会政策的配慮は重要ではないから、完全な費用充足を目指しても良いであろう。この場合でも、もし現有施設の完全利用が達成されなければ、受益者負担を意図的に低位に設定せざるを得ないであろう。これらの施設や先にあげた文化施設の料金設定については、需要状態を最も優先して考慮すべきである。この場合、料金形成に参考にされるのが、市場で自由に形成される類似の私的財の価格動向である。ドイツ経済研究所の報告によると、これらの施設の料金は一時的な変化現象を別とすれば、市場で自由形成される消費者価格とそれほど異ならなかったことが明らかとなっている<sup>3)</sup>。

最後に問題なのは、交通道路の建設と維持における受益者負担のあり方である。表 11 に示されたように、交通部門全体の受益者負担による経費充足率は、63 年 47.7% のから 69 年の 58.7% に上昇しているものの、完全受益者負担サービスとしては低すぎるのである。連邦統計局の報告によると<sup>4)</sup>、1974 年に交通部門の純財政支出 230 億マルクのうち、その 74.2% の 171 億マルクが道路の費用に使用された。そのうち連邦道路支出が 69 億マルクであり、それらは主として連邦アウト・バーン、連邦道路経費であった。連邦はこの他に市町村交通財源調達法に従って、12 億マルクを市町村道路財源として支出した。州では合計 46 億マルクを道路財源として計上し、そのうち約半分が州道路財源として使用した。残りの約 23 億マルクは市町村や郡 (Kreis) の道路財源となった。また州では道路支出の約 3/4 は自主財源(自動車税や受益者負担金)によって賄ったが、残余は連邦補助金である。他方、市町村(連合)が道路財源として支出したうち、自主財源で賄った部分は 58% であった。

鉱油税や自動車税収入は西ドイツ全体の道路費用よりも 5~10 ポイント少なかったことが明らかにされている<sup>5)</sup>。しかし、過密地帯ではこれらの税収が豊富であり、例えばハンブルクでは 1970 年に道路支出を 166% 上回っていたのである。このように、ハンブルクを初めとして、ベルリンやブルーメン等の都市州では州として自動車税の取得権を有し、それらの完全吸収も可能である。しかし問題なのは、これらの目的税の取得権をもたないその他の過密地帯や市町村である。

このように、連邦主義的取得権の問題やノン・アフェクタシオン原則からの制約上、市町村が鉱油税や自動車税からの財政補助にこれ以上依存できなければ、この部門での受益者負担の引上げは最も緊要であり、しかも完全受益者負担である故にその可能性も大きい。また財源の規模自体が大きいため、逼迫する市町村の収入不足解消に大きな役割を果たすものと期待される。さらに道路交通の受益者負担による財源調達法につきまとう高排除費用という批難も、前述の混雑税の方法についてみたように、かなり解決できる問題になっている。

ともあれ、公共活動がますます多様化する現在、個々人が公共サービスを享受する仕方も多様化しているのであるから、それに対応して財政負担のあり方も多様化するのが公平負担への道である。財政負担のあり方を公共活動への参加の態様に従って形成していくことは、実はこれからの財政運営にとってきわめて重要なことであると思える。また以上のような視点から従来の財政負担の問題点を指摘し、さらには新しい負担のあり方を問う判断基準を提示することも可能となろう。公共活動への参加の指標と財政調達法とを結びつけた、ザックスの公平負担の命題は今後増々大きな正当性を有するものと思える。

#### 注

- 1) Gutachen des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen von 1972, S. 547ff., Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt.
- 2) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Fragen des innerstädtischen Personenverkehrs, in: DIW-Wochenbericht Nr. 133, 31Jg. 1964, S. 148.
- 3) Dr. Thomas Vajna, Wirtschaftswoche, 1977, Nr. 49, S. 60ff. そこでの報告によると、1970～77年の期間において公共駐車料金、鉄道、バス料金、オペラ・劇場入場料金、幼稚園、民衆大学授業料、公営プール入場料等を含む直接的公共料金の上昇率は52.8%であったのに対し、社会的住宅、水道料金、電気・ガス料金を含む部分公共料金の上昇率は56.5%、タバコ、ガソリン、アルコール等を含む準公共料金が51.7%、生肉、牛乳、チーズ、バター、パン、クッキー等を含む間接公共料金の上昇率が41.6%であった。以上の公共料金の合計で49.1%の上昇に対し、公共料金を除く日用品物価指数は45.5%であった。
- 4) Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3. 1: Rechnungsergebnisse

des öffentlichen Gesamthaushalts, 1974, S. 67f.

- 5) K.N. Münch, Kollektive Güter und Gebühren, a.a.O., S. 186. Tab. 2.